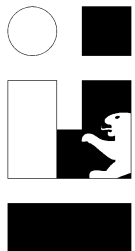


Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland - Folgerungen für Baden-Württemberg -

Az.: V - 0600 W 07 - 00.140

Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO

April 2003



Rechnungshof Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

Seite

1 Vorbemerkung	1
2 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	1
2.1 Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland	1
2.2 Zusammenfassende Prüfungsergebnisse und Konsequenzen für das Statistische Landesamt Baden-Württemberg.....	3
3 Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder	4
3.1 Allgemeines.....	4
3.1.1 Aufgaben und Aufwand der Statistischen Ämter in Deutschland	4
3.1.2 Koordinierte Prüfungen der Rechnungshöfe	4
3.2 Aufgabenkritik.....	5
3.2.1 Statistikbereinigung.....	5
3.2.2 Strukturproblem der Aufgabenkritik	6
3.3 Optimierung der Ablauforganisation.....	7
3.3.1 Benchmarking.....	7
3.4 Geschäftsprozessoptimierung durch elektronische Datenanlieferung.....	10
3.5 Bündelung der Informations- und Kommunikationstechnik	11
3.5.1 IuK-Ausstattung	11
3.5.2 IuK-Ausgaben.....	11
3.5.3 Softwareentwicklung im IuK-Verbund	11
3.5.4 Schwachstellen der Softwareentwicklung.....	12
3.5.5 Data-Ware-House Projekt GENESIS	12
3.5.6 Überlegungen und Vorschläge zur Fortentwicklung der Zusammenarbeit.....	13
3.5.7 Einsparpotential.....	15
3.5.8 Weitere Verbesserungen.....	15
3.6 Veröffentlichungen.....	16
3.6.1 Ausgangssituation	16
3.6.2 Wirtschaftlichkeit des Veröffentlichungswesens der Statistischen Ämter	16
3.6.3 Marketing-Modell.....	16
3.6.4 Kostenpflicht	17
3.7 Kosten- und Leistungsrechnung	17
3.8 Bündelung der Statistikaufgaben.....	18
3.8.1 Ausgangssituation	18
3.8.2 Bündelung	19

4 Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs Baden-Württemberg.....	20
4.1 Prüfungsumfang und -methodik	20
4.2 Wichtigste Erkenntnisse	20
4.2.1 Organisation	20
4.2.2 Aufgabenkritik.....	21
4.2.3 Geschäftsprozessoptimierung.....	24
4.3 Ländervergleich.....	25
4.3.1 Bundesstatistik zur Natürlichen Bevölkerungsbewegung und Wanderungsstatistik.....	25
4.3.2 Fazit zum Benchmarking.....	27
4.4 Informations- und Kommunikationstechnik (IuK).....	28
4.4.1 Situation.....	28
4.4.2 Feststellungen.....	28
4.4.3 IuK-Personal.....	28
4.4.4 Softwareentwicklung.....	29
4.4.5 Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern	29
4.4.6 Weiteres Vorgehen	29
4.5 Personalbedarf.....	30
4.5.1 Einsparpotenziale auf der Basis des Benchmarking mit anderen Ländern.....	30
4.5.2 Fazit zum Personalbedarf	30
4.6 Von den Statistischen Ämtern angestrebte Veränderung der Aufgabenstellung.....	31
4.7 Handlungsbedarf.....	31
5 Stellungnahme des Finanzministeriums	32
6 Schlussbetrachtung.....	33

1 Vorbemerkung

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hatte angeregt, das öffentliche Statistikwesen in Deutschland durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder gleichzeitig und abgestimmt zu prüfen. Das daraufhin erarbeitete gemeinsame Prüfungskonzept hatte die Zielsetzung, die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens zu verbessern sowie Vergleiche und Benchmarking zwischen den Ländern zu ermöglichen. Elf Landesrechnungshöfe und der Bundesrechnungshof haben sich entsprechend dem gemeinsamen Konzept mit unterschiedlichen Schwerpunkten an der Prüfung beteiligt.

Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat über den gemeinsamen Prüfungsansatz hinaus beim Statistischen Landesamt Baden-Württemberg (StaLa Baden-Württemberg) eine umfassende Untersuchung zu Organisation, Wirtschaftlichkeit, Personalbedarf sowie Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) durchgeführt.

Die Prüfungen haben gezeigt, dass die Statistischen Ämter und das öffentliche Statistikwesen insgesamt durch verschiedene Maßnahmen optimiert und die Wirtschaftlichkeit erheblich verbessert werden können. Die für das StaLa Baden-Württemberg gewonnenen Erkenntnisse zeigten erhebliche Personaleinsparungs- und Optimierungsmöglichkeiten auf, die auch durch das Benchmarking mit anderen Ländern zusätzlich begründbar sind. Da die Konsequenzen hieraus zeitnah und ohne Abstimmung mit den anderen Ländern gezogen werden können, hatte der Rechnungshof hierzu bereits in der Denkschrift 2002, Nrn. 13 und 14 berichtet.

Der Finanzausschuss des Landtags von Baden-Württemberg hat in seiner Sitzung vom 21.11.2002 dem StaLa Baden-Württemberg aufgegeben,

- seinen Personalbestand im mittleren Dienst um 105 Stellen zu reduzieren,
- entsprechende Einsparungen im gehobenen und höheren Dienst zu erbringen,
- den Aufbau der Fachabteilungen zu straffen,
- den Statistikerstellungsprozess mit Hilfe von Controlling-Kennzahlen wirksamer zu steuern und
- die Effizienz der Datenverarbeitung, insbesondere der Softwareentwicklung zu erhöhen.

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder sind darüber hinaus zu der gemeinsamen Erkenntnis gelangt, dass das öffentliche Statistikwesen insgesamt grundlegend verbessert werden muss und dabei ein jährliches Einsparvolumen von über 100 Mio. € erzielbar ist. Die Realisierung dieses weitergehenden Einsparpotentials bedingt bundeseinheitliche strukturelle Veränderungen wie sie in gemeinsamen Empfehlungen beschrieben sind.

Die Präsidentenkonferenz erwartet, dass die Fachminister der Länder zügig die notwendigen Schritte einleiten.

2 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

2.1 Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland

Die jährlichen Gesamtkosten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Personal- und Sachkosten) liegen bei mehr als **500 Mio. €**. Für die Statistikaufgaben kommen beim Statistischen Bundesamt rd. 2.700 und bei den Landesämtern rd. 6.300¹ Stellen zum Einsatz. Der Erhebungsaufwand der staatlichen, kommunalen und privaten Meldestellen käme bei einer Gesamtbetrachtung noch hinzu.

¹ Laut Meldung der Statistischen Landesämter an das LDS NRW (Stand 2000)

Die Rechnungshöfe sind aufgrund der Prüfungsergebnisse der Auffassung, dass in Teilen des Statistikwesens nur dann Verbesserungen erreicht werden, wenn der Bund und die Länder gemeinsam Lösungen erarbeiten. Die Kosten der Statistischen Ämter könnten erheblich gesenkt und das Statistikwesen nachhaltig verbessert werden. Die Rechnungshöfe sehen sich deshalb veranlasst, die nachfolgenden Empfehlungen zu geben:

2.1.1 An Bemühungen, das Statistikwesen in Deutschland aufgabenkritisch zu bereinigen, hat es in der jüngeren Vergangenheit nicht gefehlt. Sie hatten aber im Ergebnis nicht den gewünschten Erfolg. Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass das jeweils verantwortliche Fachressort nicht mit Kosten einer Statistik belastet wird und deshalb deren Notwendigkeit und Umfang kaum hinterfragt. Ein wirksamer und konsequenter Veränderungsprozess setzt voraus, im Bund und in den Ländern das federführende Ressort mit den Kosten der Statistiken zu belasten und damit die Fach- und Finanzverantwortung für die Statistiken bei den jeweiligen Fachressorts zusammenzuführen.

2.1.2 Obwohl für alle Bundesländer im Wesentlichen einheitliche Rechtsgrundlagen mit exakten Bestimmungen zu den statistischen Erhebungsmerkmalen bestehen, weichen die Ausgestaltung der Abläufe und der Personaleinsatz in den Statistischen Landesämtern z. T. erheblich voneinander ab. Um die Unterschiede im Arbeitsaufwand ausfindig zu machen, haben die Rechnungshöfe auf der Grundlage definierter Prozesse für exemplarisch ausgewählte Statistiken den Personalaufwand in einzelnen Statistischen Landesämtern erhoben und die Leistungswerte gegenübergestellt (Benchmarking). Das Benchmarking zeigt erhebliche rechnerische Einsparpotentiale auf. Eine Übertragung der Ergebnisse auf alle Statistischen Landesämter und alle Statistiken würde dieses Einsparpotential um ein Vielfaches erhöhen. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, längst fällige Modernisierungsprozesse beschleunigt einzuleiten, strukturierte Aufgabenanalysen und begleitend dazu fundierte Personalbedarfsanalysen generell durchzuführen. Aufgrund dieser Untersuchungsergebnisse sind die Statistischen Ämter aufgefordert, das Benchmarking aufzugreifen und in einem dynamischen Veränderungsprozess vom „Besten zu lernen“.

2.1.3 Die Geschäftsprozesse können von der Erhebung bis zur Auswertung der Statistiken nahezu vollständig automatisiert werden (Geschäftsprozessoptimierung), wenn die Erhebungsdaten in elektronischer Form zur Verfügung stehen. Soweit wie möglich sollten deshalb die Auskunftspflichtigen zu einer elektronischen Datenanlieferung gebracht werden. Die Rechnungshöfe erwarten von einem vollautomatisierten Verfahrensablauf mittel- und langfristig erhebliche Einsparpotentiale gegenüber dem Ist-Zustand.

2.1.4 Für die amtliche Statistik arbeiten 17 Softwareentwicklungsstellen und 16 Produktionsrechenzentren. Das führt zu Reibungsverlusten und Mehraufwand. Die Wirtschaftlichkeit könnte erheblich verbessert werden, wenn die IuK-Aktivitäten wesentlich stärker als bisher länderübergreifend gebündelt und Projektmanagement und Projektcontrolling mit Kostenverantwortung eingeführt würden. Welche Alternative dabei zum Einsatz kommen soll (Eigenbetrieb des Bundes und der Länder, Einrichtung eines Softwarehauses, Outsourcing, etc.), ist insbesondere unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu entscheiden.

2.1.5 Die Kosten für die Veröffentlichungen dürften bei allen Statistischen Ämtern mehr als 15 Mio. € umfassen, denen Einnahmen von nur ca. 2 Mio. € gegenüberstehen. Daher ist bei der Herausgabe der Veröffentlichungen deren Notwendigkeit und Periodizität zu überdenken und bei der Erstellung und dem Vertrieb der kostengünstigere Einsatz der zeitgemäßen Informations- und Kommunikationstechnik (Datenbanklösungen, elektronische Datenträger, Internet) zu verstärken. Entgelte sind möglichst kostendeckend festzulegen.

2.1.6 Für die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sollte, soweit noch nicht vorhanden, eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt werden. Sie ist so zu gestalten und zu nutzen, dass sich das wirtschaftliche Handeln bei den Statistischen Ämtern verbessert. So sollen die verursachergerechte Kostenanlastung und damit die aufgabenkritische Prüfung der Statistikproduktion sowie Entscheidungen über Outsourcing und Kostenverteilung bei ämterübergreifender Kooperation ermöglicht und Entgeltkalkulationen unterstützt werden.

2.1.7 Die Bündelung der statistischen Aufgaben in größeren Einheiten, wie sie in einigen Ländern bereits angestrebt wird, würde zu wesentlichen Kosteneinsparungen führen. Zumindest sollte eine verstärkte arbeitsteilige Kooperation zwischen einzelnen Ämtern realisiert werden.

2.2 Zusammenfassende Prüfungsergebnisse und Konsequenzen für das Statistische Landesamt Baden-Württemberg

2.2.1 Dem StaLa Baden-Württemberg standen im Jahr 2000 für die vielfältigen statistischen Aufgaben 689 Personalstellen zur Verfügung. Die Ausgaben beliefen sich auf rd. 31,4 Mio. €; dies entspricht Ausgaben von 3 € je Einwohner. Im Bundesvergleich setzt Nordrhein-Westfalen mit 2,64 € den Benchmark; Baden-Württemberg liegt zusammen mit Bayern auf dem 2. Platz. Dieser günstige Wert kann aber nicht darüber hinweg täuschen, dass auch im Land dringender Handlungsbedarf besteht. Überträgt man die Ergebnisse des von den Rechnungshöfen für exemplarisch ausgewählte Statistiken durchgeführten Benchmarkingprozesses auf das StaLa Baden-Württemberg, könnte dort der Stellenbestand bei gleichbleibendem Aufgabenumfang um ca. 30 % und damit um über 200 Stellen reduziert werden.

2.2.2 Dem bei den Datenlieferanten (u. a. Behörden, private Haushalte, Betriebe, Unternehmen) entstehenden Aufwand zur Erstellung der Statistiken wurde bisher zu wenig Beachtung geschenkt. Insbesondere die Wirtschaft muss für die Statistiken umfangreiche, sehr detaillierte Daten aufbereiten und liefern. Für manche Statistik würden weniger Merkmale bzw. die Konzentration auf größere Betriebseinheiten ausreichen, ohne dass die Aussagekraft gemindert würde. Von Landesseite her kann durch verstärkte elektronische Datenanlieferung anstelle der noch weit verbreitenden Papierform kurzfristig der Aufwand minimiert werden. Die zwingend notwendigen Reformen zur Entlastung der öffentlichen Hand, der privaten Haushalte und der Wirtschaft können demgegenüber nur durch eine konzertierte bundesweite Aktion aller Beteiligten erreicht werden. Die Bemühungen zur Entschlackung der statistischen Erhebungen und die Verbesserung der Verfahrensschritte sind zu intensivieren.

2.2.3 Die Arbeitsplätze im StaLa Baden-Württemberg sind angemessen mit IuK-Technik ausgestattet. Das Amt verwendet 95 Personalstellen für IuK-Aufgaben. Die DV-Verfahren sind - historisch bedingt - teilweise veraltet, wenig benutzerfreundlich und erlauben z. T. noch keine medienbruchfreien Arbeitsprozesse. Die Softwareentwicklung ist insbesondere hinsichtlich Dauer und Kosten verbesserungsfähig.

Das IuK-Personal arbeitet engagiert, ist aber eingebunden in und teilweise behindert durch das schwerfällige System der Zusammenarbeit mit den anderen Ländern.

Die IuK-Referate müssen künftig kostengünstiger arbeiten und trotzdem ihren „Abnehmern“ in den Fachabteilungen modernere DV-Verfahren schneller zu Verfügung stellen. Der Rechnungshof hat hierzu Wege aufgezeigt, die das Amt beschreiten kann. Durchgreifende Verbesserungen sind aber nur durch die von den Rechnungshöfen gemeinsam empfohlenen Bündelungsmaßnahmen möglich. Der Rechnungshof erwartet daher, dass das Land, das im Übrigen in der Vergangenheit mehr Verbundleistungen als vereinbart erbracht hat, sich an Initiativen auf Bundesebene im Sinne der Vorschläge aktiv beteiligt.

Zwischen Finanzministerium und Rechnungshof bestehen keine nennenswerten Differenzen über die Sachdarstellung. Das Amt bezeichnet die aufgezeigten Bündelungsvorschläge der Rechnungshöfe allerdings als „politische Forderung“ und will damit wohl ausdrücken, dass der Ist-Zustand nur schwer veränderbar sein wird.

3 Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder

3.1 Allgemeines

3.1.1 Aufgaben und Aufwand der Statistischen Ämter in Deutschland

Die Aufgaben für die zu führenden Statistiken für Bundeszwecke (Bundesstatistiken) sind im Wesentlichen auf das Statistische Bundesamt in Wiesbaden und die 16 Statistischen Landesämter aufgeteilt. In der Regel werden die fachlichen und auch ablauforganisatorischen Anforderungen zu einer Bundesstatistik zwischen dem Statistischen Bundesamt und den Landesämtern abgestimmt. Die Landesämter erheben nach diesen gemeinsamen Festlegungen die Daten für das jeweilige Land und geben sie in entsprechend aufbereiteter Form (grundsätzlich Summen- und nicht Urdaten) an das Statistische Bundesamt weiter. Das Statistische Bundesamt bereitet die angelieferten Daten bundesweit auf und veröffentlicht sie. Die Landesämter werten die Statistiken ebenfalls aus und veröffentlichen sie auf Landesebene häufig nach einer regionalen Gliederung (z. B. auf Kreis- und Gemeindeebene).

Neben den Bundesstatistiken werden bei den Landesämtern die auf Landesebene festgelegten Statistiken sowie Sonderaufträge durchgeführt. Vielfach werden diese Statistiken aber auch auf Bundesebene vom Statistischen Bundesamt zusammengeführt (koordinierte Landes- und Geschäftsstatistiken); die Behandlung stellt sich dann analog den Bundesstatistiken dar.

Das Statistische Bundesamt und die Landesämter führen mehr als 350 Bundes- und koordinierte Landes- und Geschäftsstatistiken durch und erledigen weitere Landesaufgaben. Die Zahl der reinen Landesstatistiken ist gering und von Land zu Land unterschiedlich. Der Gesamtaufwand eines Landesamtes bezieht sich in der Regel zu mehr als 80 % auf die Bundesstatistiken.

Für die Statistikaufgaben kommen beim Statistischen Bundesamt rd. 2.700 und bei den Landesämtern rd. 6.300² Stellen zum Einsatz. Die jährlichen Gesamtkosten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Personal- und Sachkosten) liegen bei mehr als **500 Mio. €**. Der Erhebungsaufwand der staatlichen, kommunalen und privaten Meldestellen käme bei einer Gesamtbetrachtung noch hinzu.

3.1.2 Koordinierte Prüfungen der Rechnungshöfe

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 10. bis 12.05.1999 in Speyer fasste folgenden Beschluss:

„Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hält es für zweckmäßig, das öffentliche Statistikwesen in Deutschland durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder gleichzeitig und abgestimmt zu prüfen.“

Entsprechend dieser Anregung beteiligten sich an den koordinierten Prüfungen bisher 12 Rechnungshöfe. Die beteiligten Rechnungshöfe haben ein gemeinsames Prüfungskonzept erarbeitet, die Erhebungen hierzu ausgewertet und Prüfungserfahrungen ausgetauscht. Sie sind aufgrund der Prüfungsergebnisse der Auffassung, dass in Teilen des Statistikwesens nur dann wesentliche und strukturelle Verbesserungen erreicht werden, wenn der Bund und alle Länder gemeinsam Lösungen erarbeiten. Die Rechnungshöfe sehen sich deshalb auch veranlasst, die nachfolgenden Empfehlungen zu geben.

² Laut Meldung der Statistischen Landesämter an das LDS NRW (Stand 2000).

3.2 Aufgabenkritik

3.2.1 Statistikbereinigung

An Bemühungen, das Statistikwesen der Bundesrepublik aufgabenkritisch zu bereinigen, hat es in der jüngeren Vergangenheit nicht gefehlt. Die Arbeit der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder beruht ganz überwiegend auf gesetzlichen Vorgaben auf dem Gebiet der Bundesstatistik. Dieses ist wiederholt - z. B. in den Jahren 1980, 1984, 1986 und 1993 - überprüft und bereinigt worden. Zuletzt hat der Bund 1997 - parallel zur Arbeit des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“, der mit konkreten Vorschlägen zu Methoden und Verfahren eine deutliche Reduzierung des Statistikprogramms angeregt hat³ - mit dem 3. Statistikbereinigungsgesetz Statistiken ganz eingestellt, Erhebungsmerkmale gestrichen und Erhebungsfristen verlängert.

Alle bisherigen Anstrengungen auf Bundesebene haben jedoch zu keiner nachhaltigen Entlastung geführt. Durch Statistikbereinigung geschaffene Freiräume sind im Ergebnis durch neue und den Ausbau bestehender Statistiken geschlossen oder sogar überkompensiert worden. Der Bundesrat hat dazu festgestellt:

„Die Statistikbereinigungen in der Vergangenheit brachten unter Berücksichtigung der gleichzeitig zugehenden neuen Statistiken für die Statistischen Ämter keine nennenswerten Entlastungen“⁴.

Diese Feststellung des Bundesrates deutet auf mangelnde Wirksamkeit bisher eingesetzter Instrumente für eine nachhaltig aufgabenkritische Statistikbereinigung hin. Es fehlen konsequent aufgabenkritische Ansätze, die auf eine Reduzierung des statistischen Programms gerichtet sind.

Dabei sind die Einsparungspotentiale für die Statistischen Ämter, aber auch für die zur Datenlieferung verpflichteten öffentlichen und privaten Stellen, z. B. kleine und mittlere Wirtschaftsbetriebe, nach Einschätzung der Rechnungshöfe erheblich. Bei nahezu allen im Rahmen der Prüfung betrachteten Statistiken gibt es Ansätze für Aufgabenkritik.

Es ist daher erfolgversprechend und notwendig, die gesetzlich festgelegten Rahmenbedingungen jeder Statistik - nicht nur bei ihrer Einführung - auf den Prüfstand zu stellen. Dies gilt für

- die Notwendigkeit einer Statistik schlechthin, einschließlich
 - der Abwägung des mit ihr zu erzielenden konkreten Nutzens im Verhältnis zum Aufwand aus Sicht der Behörden, der Auskunftspflichtigen und der Nutzer,
 - der Prüfung, ob vergleichbarer Nutzen aus bereits vorhandenen oder zur Erhebung vorgesehenen Datenbeständen gezogen werden kann;
- die Periodizität der Erhebungen, insbesondere im Hinblick auf Aussagekraft und mit praktischem Nutzen verbundene Auswertbarkeit zeitlich kleinräumig erhobener Datenbestände;
- die Zahl der erhobenen Merkmale für eine Statistik, wiederum unter Abwägung des speziellen Nutzens, den die Kenntnis kleinteilig erfasster Daten unter Berücksichtigung des Statistikzweckes vermittelt;
- den Umfang von Erhebungen - im Sinne der Festlegung des Kreises der Auskunftspflichtigen - für eine Statistik mit dem Ziel, den Erhebungsumfang so weit zu reduzieren, wie dies möglich ist, um noch repräsentative und aussagekräftige Daten zu erhalten.

³ Abschlussbericht des Sachverständigenrats "Schlanker Staat", Abschnitt IX - Modernisierung des Statistikwesens -

⁴ Begründung der Entschließung des Bundesrates zur Einsparung von Statistiken vom 04.02.2000, Drs. 695/99

3.2.2 Strukturproblem der Aufgabenkritik

Wesentliche Ursache des bisherigen Scheiterns wirksamer Aufgabenkritik im Statistikwesen ist ein sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene festzustellendes Strukturproblem, das im Ergebnis einer von **allen** Beteiligten getragenen ziel- und ergebnisorientierten Bereinigung des Statistikwesens und aufgabenkritischen Überlegungen vor Einführung neuer Statistiken entgegensteht. Dieses Strukturproblem lässt sich bereits im Gesetzgebungsverfahren erkennen:

Statistiken für Bundeszwecke werden durch Bundesgesetz - teils aufgrund von Vorgaben aus Rechtsvorschriften der Europäischen Union - angeordnet. Sie bedienen den von unterschiedlichen Bedarfsträgern, z. B. aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft geltend gemachten Informationsbedarf. Zur Vorbereitung des Gesetzes bindet die Bundesregierung die Bundesländer zunächst über Bund-Länder-Ausschüsse auf jeweiliger Fachressortebene ein. Den Fachressorts kommt dabei auch die Funktion der Interessenwahrung der Bedarfsträger zu. Vor Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren gibt das federführende Bundesministerium dem Statistischen Bundesamt Gelegenheit zur Mitwirkung (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 BStatG).

Eine formelle Einflussnahme der Länder auf die Gesetzgebung ist im Statistischen Beirat und im Bundesrat einschließlich seiner Ausschüsse möglich. Die Einflussmöglichkeiten haben jedoch sehr unterschiedliches Gewicht. Die Weichen für die Einführung und Ausgestaltung von Statistiken werden bereits auf Fachebene in den Bund-Länder-Ausschüssen gestellt, in denen die Fachreferenten der Ressorts vertreten sind. Eine Abstimmung mit dem jeweiligen Statistischen Landesamt findet dabei nicht immer statt. Die zwischenzeitliche Beteiligung des Statistischen Beirats setzt auf die bereits geschaffene Basis eines Referentenentwurfs auf. Die Leiter der Statistischen Ämter haben im Beirat nur beratende Stimme, Beschlüsse werden von Mitgliedern gefasst, die wiederum den von der Statistik profitierenden Bedarfsträgern zuzurechnen sind. Im Bundesrat gilt für die Ausschussberatungen das Ressortprinzip, federführend ist häufig der zuständige Fachausschuss.

Im Ergebnis hat die Fachebene ein sehr deutliches Übergewicht bei den Vorgaben für das deutsche Statistikwesen. Eine Steuerung des Statistikwesens und mithin der Belastung der Statistischen Ämter ist damit wirksam nur über die Fachressorts, kaum jedoch über die Durchführungsebene möglich. Eine wirksame Aufgabenkritik im Statistikwesen auch auf Länderebene muss deshalb auf der Ebene der Fachressorts ansetzen.

Mit Verkündung des Bundesgesetzes führen die Länder das Gesetz als eigene Angelegenheit aus (Art. 83 GG). Die Erhebung und Verarbeitung der statistischen Daten obliegt grundsätzlich den Statistischen Ämtern. Bei ihnen verursacht die Einführung neuer oder die Ausweitung bestehender Statistiken - genau wie bei berichtspflichtigen Stellen in Wirtschaft und Verwaltung - in der Regel zusätzliche Kosten. Die für die Durchführung von Statistiken benötigten Haushaltsmittel sind in den Einzelplänen des Ressorts veranschlagt, zu dem das Statistische Amt gehört und nicht bei dem Fachressort, das an der Veranlassung der Statistik beteiligt war. Damit trägt das für die Durchführung der Statistiken zuständige Ressort aber auch die Konsolidierungslasten des Statistikwesens, obwohl es den zugrunde liegenden Aufgabenbestand nicht mitverantwortlich steuern kann.

Im Ergebnis fallen die Fachverantwortung für Entstehen und Ausgestaltung sowie die Finanzverantwortung für das Durchführen von Bundesstatistiken auseinander. Dies erschwert die Erforderlichkeitsprüfung bei der Veranlassung von Statistiken für Bundeszwecke auch in den Ländern. Die Fachebene, die weitaus größere Einflussmöglichkeiten im Gesetzgebungsverfahren besitzt und das eigentliche Interesse an der Statistik repräsentiert, ist mit ihren Kosten nicht belastet und deshalb weniger als finanziell unmittelbar Betroffene motiviert, die Notwendigkeit jeder Statistik und ihres Umfangs zu hinterfragen. Solche Erforderlichkeitsprüfungen sind aber Grundlage von Aufgabenkritik als Zweckkritik und damit sparsamen und wirtschaftlichen Handelns.

Das einer wirksamen Aufgabenkritik entgegenstehende Strukturproblem lässt sich nur dadurch lösen, dass - wie in Hamburg im Fall der Dienstleistungsstatistik bereits praktiziert - die jeweils zuständigen Fachres-

sorts die Haushaltsmittel für die Durchführung bereitstellen müssen. Dies gilt auch und gerade für Bundes- und EU-Statistiken. Die in den fachlich befassen Bund-Länder-Ausschüssen vertretenen Ressorts würden dann bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zu einer verstärkten Gesetzesfolgenabschätzung auch im Hinblick auf die Belastung ihres Haushalts gezwungen sein. Aufgabenkritik würde wirksamer betrieben und Fachverantwortung für das Entstehen sowie Verantwortung für das Durchführen einer Statistik würden enger miteinander verknüpft.

Als Anknüpfungspunkt für die Kostentragungspflicht kommt - um Kostenverteilungen unter ggf. mehreren beteiligten Ressorts zu vermeiden - das Federführungsprinzip in Betracht. Die aus den KLR der Statistischen Ämter gewonnenen Daten lassen sich dabei zur Veranschlagung der Kosten bzw. zur nachgehenden Überprüfung veranschlagter Kosten nutzen.

Ein wirksamer und konsequenter Veränderungsprozess setzt voraus, im Bund und in den Ländern das federführende Ressort mit den Kosten der Statistiken zu belasten und damit die Fach- und Finanzverantwortung für die Statistiken bei den jeweiligen Fachressorts zusammenzuführen.

3.3 Optimierung der Ablauforganisation

3.3.1 Benchmarking

3.3.1.1 Vorgehensweise

Alle Statistischen Landesämter haben die Aufgabe, statistische Daten zu EU-, Bundes- und Landesstatistiken nach gesetzlicher Vorgabe zu erheben. Obwohl für alle Bundesländer im Wesentlichen einheitliche Rechtsgrundlagen mit exakten Bestimmungen zu den Erhebungsmerkmalen bestehen, weichen nach Feststellung der Rechnungshöfe die Ausgestaltung der Abläufe und die Intensität des Personaleinsatzes in den Statistischen Landesämtern z. T. erheblich voneinander ab. Um die Unterschiede im Arbeitsaufwand auffindig zu machen, haben die Rechnungshöfe auf der Grundlage definierter Prozesse für exemplarisch ausgewählte, besonders aufwändige Statistiken den Personalaufwand in einzelnen Statistischen Landesämtern erhoben. Auswahlkriterien waren insbesondere die Herstellkosten, Berichtsstellen und Periodizität.

Die jeweils eingesetzten Potentiale wurden analysiert und die Leistungswerte gegenübergestellt (Benchmarking). Unter dem Begriff „Benchmarking“ - Lernen vom Besten - wird allgemein ein systematischer Leistungsvergleich innerhalb oder zwischen verschiedenen Organisationen verstanden.

Die Rechnungshöfe haben den Prozess der Statistikerstellung in einem ersten Schritt in sieben Teilprozesse unterteilt (vgl. Übersicht 1) und dadurch eine einheitliche Datenbasis für das Benchmarking geschaffen.

Übersicht 1

Definition der Teilprozesse

Teilprozesse (TP)		Tätigkeiten
1	Konzeption und Vorbereitung	Festlegung des Erhebungskonzepts und der Erhebungsorganisation, Organisation der Erhebung, Schulung von Erhebungsbeauftragten
2	DV-Anwendungs-bereitstellung	Vorbereitung der DV-Bearbeitung, Programmtest, Programmimplementierung, DV-Organisation
3	Datenerhebung	Verteilung der Erhebungsunterlagen, Anfragen zu Erhebungen, Dateipflege u. lfd. Aktualisierung, Eingangskontrolle, Mahnwesen, Buß- und Zwangsgeldverfahren, Arbeiten im Zusammenhang mit dem Einsatz von Erhebungsbeauftragten
4	Aufbereitung	Vollständigkeits- u. Sichtkontrolle, Signierung, Paginierung, Plausibilitäts- und Konsistenzprüfungen, Schätzung von Antwortausfällen, Schulung von Mitarbeitern (Aufbereitung), Qualitätsprüfung, Tabellierung, Tabellenprüfung, integrierte Aufbereitung
5	Datenerfassung	Datenerfassung in den Fachabteilungen, Zentrale Datenerfassung, Prüfung externer Datenträger
6	Datenverarbeitung	Analysen, Spezifikationen, Kostenschätzung im DV-Bereich, Produktionssteuerung, Produktionsplanung, Datenarchivierung und Datenaussonderung, Benutzer-Service-Aufgaben nur in Zusammenhang mit fachlichen Aufgaben (Statistik)
7	Auswertung	Geheimhaltungsmaßnahmen, Dokumentation, Fortschreibung, Weiterverarbeitung, Erteilung von Auskünften, Weiterentwicklung statistischer Methoden, sachlogische Konsistenzprüfung, Arbeiten für Veröffentlichungen, Text- u. Tabellen Be- u. Verarbeitung, Erstellen von Grafiken

In einem zweiten Schritt wurden die für die Erstellung der ausgewählten Statistiken eingesetzten Arbeitszeitanteile den einzelnen Teilprozessen zugeordnet und zum Stand 31.12.2000 in Mitarbeiterkapazitäten (MAK⁵) dargestellt. Datenquellen waren neben diversen Unterlagen der Statistischen Ämter, strukturierte Interviews und Auswertungen der KLR. Teilweise wurden analytische Personalbedarfsberechnungen durchgeführt.

Um einen Bezug zwischen den eingesetzten Mitarbeiterkapazitäten und der Arbeitsleistung herzustellen, haben die Rechnungshöfe in einem dritten Schritt geeignete Bezugsgrößen definiert. Bezugsgrößen bilden (jeweils alternativ) die jährlichen Fallzahlen, die Zahl der Berichtsstellen bzw. die Zahl der Einwohner des Bundeslandes zum 31.12.2000. Aus der eingesetzten Mitarbeiterkapazität im Verhältnis zur jeweiligen Bezugsgröße wurde die relevante (Leistungs-)Kennzahl berechnet.

Die (Verhältnis-)Kennzahlen bilden die Grundlage für das Benchmarking, wobei der jeweils beste Wert als Benchmark herangezogen wurde. Auf Basis dieses Benchmarkwertes kann die Soll-Mitarbeiterkapazität (Soll-MAK) für jedes Statistische Landesamt berechnet werden. Die Differenz zwischen der tatsächlich eingesetzten Ist-MAK und der berechneten Soll-MAK gibt für die einzelnen Statistiken Hinweise auf mögliche Einsparpotentiale in jedem Statistischen Landesamt.

3.3.1.2 Beispiel des Mikrozensus und der EU-Arbeitskräftestichprobe

An der Statistik des Mikrozensus und der EU-Arbeitskräftestichprobe können die Vorgehensweise und das Untersuchungsergebnis verdeutlicht werden. In privaten Haushalten wird eine repräsentative jährliche Stichprobenbefragung über grundlegende statistische Daten zur Bevölkerungsstruktur, zur Entwicklung

⁵ Eine MAK entspricht einer Vollzeitstelle

des Arbeitsmarktes und zur Art der Erwerbstätigkeit im Bundesgebiet durchgeführt. Mit diesen Daten wird auch die letzte Volkszählung fortgeschrieben (Mikrozensus). Gemeinsam mit dem Mikrozensus wird die EU-Arbeitskräftestichprobe bei 0,4 % aller Haushalte durchgeführt. Sie liefert Erkenntnisse über die Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Bevölkerungsstruktur in der EU.

Die Benchmark-Ergebnisse sind zusammenfassend in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Übersicht 2

Benchmarking zum Mikrozensus und zur EU-Arbeitskräftestichprobe

	Baden- Württemberg	Bayern	Mecklenburg- Vorpommern	Nordrhein- Westfalen	Schleswig- Holstein	Sachsen- Anhalt
Benchmark-Bezugsgrößen						
Berichtsstellen (Haushalte)	45.000	50.000	7.986	87.060	14.000	12.000
Einwohner in Mio.	10,5	12,1	1,8	18,0	2,8	2,6
Mitarbeiterkapazitäten						
= Gesamt-MAK	27,5	23,7	7,2	30,3	8,9	9,9
Kennzahlen						
Einwohner/ MAK in Tsd.	382	511	250	594	315	263
Berichtsstellen/ MAK	1.636	2.110	1.109	2.873	1.573	1.212
Benchmark NW: 2.873 Berichtstellen je MAK						
Soll-MAK nach Benchmark	15,7	17,4	2,8	30,3	4,9	4,2
Differenz Ist-MAK ./ Soll-MAK	11,8	6,3	4,4	0,0	4,0	5,7
Differenz in %	43	27	61	0	45	58

Für die Durchführung dieser Statistiken werden im Statistischen Landesamt Nordrhein-Westfalen insgesamt 30,3 MAK eingesetzt. In Relation zur relevanten Bezugsgröße (Anzahl der Berichtsstellen) bedeutet dies, dass eine MAK 2.873 Fälle (Berichtsstellen) bearbeitet. Die in Nordrhein-Westfalen erreichte Kennzahl von 2.873 Berichtsstellen stellt im Ländervergleich den besten Wert dar und ist dementsprechend der Benchmark.

Im Ergebnis ergeben sich für die Statistischen Ämter Differenzen zwischen der Ist-MAK und der auf der Grundlage des Benchmark berechneten Soll-MAK zwischen 27 % und 61 %, die auf Personaleinsparmöglichkeiten hinweisen.

3.3.1.3 Gesamtergebnis

Insgesamt ergibt sich, sofern sich die Statistischen Ämter am jeweils besten Landesamt orientieren, allein bei den einbezogenen Ämtern für die analysierten Statistiken rechnerisch ein Einsparpotential von 330 Stellen (vgl. Übersicht 3), dessen Realisierbarkeit im Einzelnen noch zu untersuchen ist. Es liegt in den großen Statistischen Ämtern zwischen 19 % und 58 % und in den kleinen bzw. mittleren Statistischen Ämtern mit 55 % bis 66 % sogar deutlich höher.

Übersicht 3

Gesamtergebnis Benchmarking für ausgewählte Statistiken

	Baden- Württemberg	Bayern	Mecklenburg- Vorpommern	Nordrhein- Westfalen	Schleswig- Holstein	Sachsen- Anhalt	Gesamt
IST-MAK	143	259	45	136	56	70	709
Soll-MAK	93	108	19	110	25	24	379
Einsparpotential							
absolut Differenz Ist-MAK./Soll-MAK	50	151	26	26	31	46	330
Differenz in %	35	58	58	19	55	66	47

Die 330 MAK entsprechen rechnerisch einem jährlichen Einsparpotential von rd. 18 Mio. €⁶. Eine Übertragung dieser Ergebnisse auf alle Statistischen Landesämter und alle Statistiken lässt ein vielfach höheres Einsparpotential erwarten. Diese Zahlen verdeutlichen die Notwendigkeit, längst fällige Modernisierungsprozesse beschleunigt einzuleiten, strukturierte Aufgabenanalysen und begleitend dazu fundierte Personalbedarfsanalysen generell durchzuführen.

Aufgrund dieser Untersuchungsergebnisse sind die Statistischen Ämter aufgefordert, das Benchmarking aufzugreifen und in einem dynamischen Veränderungsprozess vom „Besten zu lernen“. Trotz eines intensiven Austauschs der Statistischen Ämter untereinander wurde es bislang versäumt, die Prozesse zur Statistikerstellung untereinander zu vergleichen und zu optimieren.

3.4 Geschäftsprozessoptimierung durch elektronische Datenanlieferung

Erste Maßnahmen zur Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit der amtlichen Statistik wurden in einem Maßnahmenkatalog „E-Statistik 2005“ von der Amtsleiterkonferenz der Statistischen Ämter im März 2001 beschlossen. Diese geplanten Maßnahmen bilden einen ersten Schritt zur Optimierung der Ablauforganisation. Die technologischen Möglichkeiten der automatisierten Datenerhebung, -verarbeitung und -aufbereitung eröffnen völlig neue Lösungsansätze.

Die Geschäftsprozesse von der Erhebung bis zur Auswertung der Statistiken können nahezu vollständig automatisiert werden. Der entscheidende Schlüssel hierfür ist, dass die Erhebungsdaten in elektronischer Form zur Verfügung stehen. Damit dies umfassend erreicht wird, sollten folgende Grundsätze umgesetzt werden:

- Bei jeder geeigneten Statistik wird eine elektronische Datenanlieferung eingeführt. Das wird erreicht, indem entweder die Meldestellen die Erhebungsdaten aus vorhandenen Programmsystemen selbst gewinnen (Schaffung von Schnittstellen), oder das Statistische Amt entsprechende Programm-/Erfassungssysteme (z. B. Internet-Portal) den Meldestellen zur Verfügung stellt.
- Die staatlichen und kommunalen Meldestellen werden auf eine Lieferung in maschinell lesbarer Form verpflichtet. Soweit bei diesen Stellen elektronisch geführte Verwaltungsdateien zur Verfügung stehen, sind daraus die statistischen Daten programmgesteuert zu gewinnen (registrierte Erhebung), wenn dies gegenüber der elektronischen Datenanlieferung die wirtschaftliche Lösung ist. Den privaten Meldern (Haushalte, Betriebe/Unternehmen etc.) werden entsprechende Erfassungssysteme elektronisch zur Verfügung gestellt, um ihnen eine automatisierte Datenanlieferung zu ermöglichen (eGovernment).

⁶ Berechnung: 330 MAK x 55.000 € (angenommene Vollkosten, Mitarbeiter im mittleren Dienst)

- Die elektronisch angelieferten Daten werden bei der Meldestelle vor Ort nach den Vorgaben des statistischen Amtes programmgesteuert plausibilisiert. Diese Plausibilitätsprüfungen sind so zu gestalten, dass beim Statistischen Amt möglichst keine Fehlerbereinigungen mehr notwendig sind.
- Die angelieferten Daten werden medienbruchfrei ohne manuelle Eingriffe voll automatisch weiterverarbeitet. Die erforderlichen Tabellen und sonstigen Ausgaben werden programmgesteuert erstellt.

Die Rechnungshöfe erwarten von einem vollautomatisierten Verfahrensablauf Einsparpotentiale gegenüber dem Ist-Zustand, die sogar deutlich über denen liegen, die im Abschnitt „Benchmarking“ genannt sind. Dies würde im Übrigen auch den anliefernden Stellen durch Arbeits- und Kostenersparnisse zugute kommen. Sie sind bei Realisierung der hier aufgeführten Verbesserungsvorschläge in Teilen nur kurzfristig, mittel- und langfristig aber vollständig erreichbar.

3.5 Bündelung der Informations- und Kommunikationstechnik

3.5.1 IuK-Ausstattung

Die Statistischen Landesämter betreiben sowohl Großrechnersysteme, entweder selbst oder im Wege der Auftragsdatenverarbeitung in Landesrechenzentren, als auch Client-/Server-Systeme mit PC- und/oder Terminalausstattung an den Arbeitsplätzen. Die Software für die Statistikaufgaben entwickeln sie arbeitsteilig zusammen mit dem Bund in einem Programmierverbund.

Die DV-Verfahren sind dabei aber z. T. technisch rückständig, nicht bedienungsfreundlich (schlechte Softwareergonomie) und enthalten Medienbrüche.

3.5.2 IuK-Ausgaben

Die IuK-Personal- und Sachausgaben der Statistischen Ämter liegen etwa bei einem Viertel ihrer Gesamtausgaben und betragen damit rd. 125 Mio. € jährlich. Die darin enthaltenen Ausgaben für Verfahrensentwicklung und -pflege schätzen die Rechnungshöfe auf insgesamt 40 bis 50 Mio. € jährlich. Sie erscheinen angesichts der eher überschaubaren Aufgabenkomplexität verhältnismäßig hoch und geben Anlass, Möglichkeiten der Kostensenkung zu prüfen.

Durch die Verbesserung des IuK-Einsatzes kann sowohl die Wirtschaftlichkeit der Statistik insgesamt wie auch die Dienstleistungsqualität verbessert werden.

3.5.3 Softwareentwicklung im IuK-Verbund

Der Bund und die Länder erstellen die Software für die Statistikaufgaben arbeitsteilig in einem Entwicklungs- und Pflegeverbund. Jedes Land ist allein oder zusammen mit anderen für die Funktionsfähigkeit der Software für einige Statistiken verantwortlich, wobei die Zuständigkeit für die Fachvorgaben, die technische Programmorganisation und die eigentliche Programmierung durchaus auf mehrere Stellen verteilt sein kann. Kerngedanke der Arbeitsteilung ist jedoch „einer für alle“.

Die Verbundteilnehmer haben sich auf einen Soll-Aufwand für die Softwareentwicklung geeinigt, der ungefähr 80 Stellen umfasst. Durchweg ist jedoch erheblich mehr Personal gebunden als offiziell angegeben. Direkt und indirekt sind mindestens 130 Personen für die Softwareentwicklung tätig.

Die Entscheidung, welches Amt welche Aufgabe übernimmt (Vergabeverfahren), fällt maßgeblich im Arbeitskreis Informationstechnik (AKIT). Das Regelwerk zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit besteht zwischenzeitlich aus einer Sammlung von 10 Richtlinien und Regelungen sowie 37 Anlagen (Verbundrichtlinien). Die Softwareentwicklungsumgebung ist - historisch gewachsen - sehr heterogen. Zum Zeit-

punkt der Erhebungen waren 5 Betriebssysteme, 5 Datenbanken, 12 Programmiersprachen und 3 verschiedene Auswertungsgeneratoren gleichzeitig im Einsatz.

3.5.4 Schwachstellen der Softwareentwicklung

Der Grundgedanke der Arbeitsteilung bei der Softwareerstellung ist an sich nicht zu kritisieren. Die derzeitige Ausgestaltung gewährleistet allerdings nur unzureichende Effektivität und Wirtschaftlichkeit. Insbesondere die starke Zersplitterung auf viele Stellen (und in Folge davon ein hoher Koordinierungsaufwand durch ungewöhnlich viele Arbeitsgruppen) und die Rahmenbedingungen im staatlichen Umfeld sind einer effizienten Softwareentwicklung abträglich.

Der Entwicklungsverbund wird auch innerhalb der Statistischen Ämter selbst als nicht sehr effizient angesehen. Ungewöhnlich viele im Folgenden genannte Probleme führten sogar zu verspäteter Veröffentlichung einzelner Statistiken und sind zu einem erheblichen Teil auf das schwerfällige System der Verbundprogrammierung zurückzuführen.

Aus Sicht der Rechnungshöfe ist die Softwareentwicklung und -pflege im Statistischen Verbund unbefriedigend, weil insbesondere

- Wünsche häufig ohne Prüfung der Kosten zu „Vorgaben“ werden und die Wirtschaftlichkeit sowohl vor als auch nach Verfahrenseinsatz nicht geprüft wird,
- ein Kostenvergleich mit externer Softwareentwicklung nicht stattfindet,
- eine klare Prioritätensetzung mit Zuordnung der Gesamtverantwortung für das wirtschaftliche Ergebnis fehlt,
- für heterogene Hardwareumgebungen entwickelt werden muss,
- Realisierungstermine häufig nicht eingehalten werden,
- im Verfahrenseinsatz ständig nachgebessert werden muss,
- die Gestaltung nicht ausreichend anwenderfreundlich ist,
- moderne Softwaretechnologien zu wenig zum Einsatz kommen,
- eine geschlossene und nachvollziehbare Dokumentation des Projektgeschehens in den Ländern nicht vorliegt,
- eine vorausschauende Planung des Personalbedarfs für die einzelnen Verbundprojekte nicht vorhanden und
- der länderspezifische Anpassungsaufwand der vom Verbund gelieferten Software unverträglich hoch ist.

3.5.5 Data-Ware-House Projekt GENESIS

Beim Projekt GENESIS (**G**emeinsames **n**eues **s**tatistisches **I**nformationssystem des Bundes und der **L**änder) zeigt sich deutlich die umständliche und damit unwirtschaftliche Arbeitsweise des Programmierverbundes:

Mit GENESIS sollte ein einheitliches statistisches Informationssystem als Auskunftsdatenbank des Bundes und der Länder geschaffen werden, das auf der technisch und fachlich-inhaltlich gemeinsamen Daten-

bank ADABAS basiert. Funktional soll GENESIS also ein sog. Data-Ware-House werden, für welches allerdings die Software nicht am Markt beschafft, sondern arbeitsteilig vom Statistischen Bundesamt und fünf Statistischen Landesämtern selbst entwickelt wird. An der Durchführung des Projekts sind insgesamt sieben Verbundgremien beteiligt (Organisation und Projektverlauf zeigt **Anlage 1**).

GENESIS wurde 1990 begonnen. Mehr als 12 Jahre nach Projektbeginn und einem Entwicklungsaufwand von schätzungsweise über 10 Mio. € ist das Verfahren noch nicht im Regelbetrieb, vielmehr verharrt die Software noch immer im Stadium des Probebetriebes. 1993 war ein Finanzbedarf von maximal 0,7 Mio. € bis zur Fertigstellung der Basisversion angenommen worden. Zwar mag Ende der achtziger Jahre der Ansatz, Software für ein Data-Ware-House selbst zu programmieren, angemessen gewesen sein. Die Durchführung ist jedoch ein Schulbeispiel, wie man es nicht machen sollte: Kein Ziel erreicht, kein Termin eingehalten, kein Kostenrahmen eingehalten, niemand für das Ergebnis verantwortlich, vom Markt und der Softwareentwicklung überholt.

3.5.6 Überlegungen und Vorschläge zur Fortentwicklung der Zusammenarbeit

Wenngleich sich in letzter Zeit die Zusammenarbeit verbessert hat, ist der Zustand aber nach wie vor unbefriedigend und verlangt nach weitergehenden strukturellen und methodischen Änderungen. 17 Softwareentwicklungsstellen und 16 Produktionsrechenzentren für den überschaubaren Bereich der amtlichen Statistik können nicht wirtschaftlich arbeiten.

Die Rechnungshöfe raten daher

- die IuK-Aktivitäten länderübergreifend weiter zu bündeln und
- Projektmanagement sowie Projektcontrolling mit Kostenverantwortung einzuführen.

Softwareentwicklung und Rechenzentrums-Betrieb sind für die Statistischen Ämter kein Kerngeschäft, sondern Hilfsmittel ohne sachentscheidenden Charakter. Die Bündelungsüberlegungen sollten auf ein schrittweises „Outsourcing“ an ein oder allenfalls wenige Kompetenzzentren hinauslaufen.

Auf einzelnen Gebieten findet eine länderübergreifende Zusammenarbeit bereits statt, wie folgende Beispiele zeigen:

- Die Statistik zur Finanzgerichtsbarkeit lässt Baden-Württemberg von Nordrhein-Westfalen produzieren.
- Die Computerprogramme für die Statistiken nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz (kommunales Kassenwesen) hat Brandenburg auf neuer Softwaretechnologie für alle Länder entwickelt. Dieses Land ist insoweit auch bereit, die Produktion und die Datenhaltung für alle Länder zu übernehmen.
- Die Erarbeitung der Personenbeförderungstatistik (einschl. der DV) hat Mecklenburg-Vorpommern befristet auch für die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein übernommen und die Einzelheiten in einer Verwaltungsvereinbarung geregelt.
- Hamburg und Schleswig-Holstein kooperieren seit Jahren auf dem Gebiet der Rechenzentrum-Services. Ein Land übernimmt für beide alle OS/390-Rechnerarbeiten während das andere ein Druck- und Versandzentrum für beide betreibt.

Dieses „zarte Pflänzchen“ der Zusammenarbeit muss sich stärker und schneller als bisher entwickeln. Die Vorschläge der Rechnungshöfe bezwecken

- eine Kostensenkung bei der IuK sowie

- eine verbesserte Effizienz der Softwareentwicklung (modernere, schneller zur Verfügung stehende, wartungsfreundlichere und medienbruchfreie DV-Verfahren).

Im Interesse der Wirtschaftlichkeit darf die Datenverarbeitung nicht an Landesgrenzen halt machen. Die Rechnungshöfe haben hierzu verschiedene, im Folgenden umrissene Szenarien der Softwareentwicklung (SWE-1 - 3) und des Rechenzentrumsbetriebes (RZ-1 - 3) betrachtet (**Anlage 2**).

3.5.6.1 Organisationsmodelle für die Softwareentwicklung

- SWE-1: Weiterentwicklung des Status quo

Dieses Modell unterstellt den Fortbestand der 17 Softwareentwicklungsstellen. Aber es soll ein „professionellerer“ Arbeitsstil mit Einführung von Prioritätenlisten, Aufweichung des Einstimmigkeitsprinzips, Sichtbarmachung der Kosten und Maßnahmen der Personalqualifizierung eingeführt werden. Diese Alternative ist zwar geeignet, die Effizienz der SW-Entwicklung zu verbessern, wesentliche Kosteneinsparungen sind damit aber nicht zu erzielen.

- SWE-2: Bündelung in Kompetenzzentren

Dieses Modell geht davon aus, dass wenige Länder die Statistiksoftware entwickeln und den anderen Ländern gegen einen finanziellen Ausgleich zur Verfügung stellen. Es erlaubt die Bildung größerer und damit wirtschaftlicher arbeitender Einheiten und verringert durch weniger Schnittstellen den Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand.

- SWE-3: Zentralstelle/“Generalunternehmer“

Nach diesem Modell sollten die Länder die eigene Softwareentwicklung völlig aufgeben. Stattdessen wäre ein zentrales Softwarehaus zu schaffen. Ansiedelung, Betriebsform und Rechtsform sind nach dem Ergebnis von Wirtschaftlichkeitsrechnungen festzulegen. Denkbar sind auch regionale Dependancen dieses zentralen Softwarehauses.

Zu diskutieren und zu berechnen ist auch, ob es nicht am wirtschaftlichsten wäre, wenn der Bund alle auf Bundesgesetze zurückgehende Software entwickeln (lassen) und den Ländern zur Verfügung stellen würde.

3.5.6.2 Organisationsmodelle für den RZ-Betrieb

- RZ-1: Beibehaltung des Status quo

Dieses Modell geht davon aus, dass jedes Land seine Statistiken (wie bisher) in einem Landesrechenzentrum erstellen lässt. Die Zahl der Schnittstellen wird dabei gegenüber dem bisherigen Zustand nicht verringert. Einsparmöglichkeiten sind kaum vorhanden.

- RZ-2: Bündelung der Statistikproduktion

Dieses RZ-Modell folgt dem Entwicklungsmodell SWE-2. Die Länder, welche für die Softwareentwicklung zuständig sind, sollten insoweit auch die Statistikproduktion für alle Länder übernehmen. Die Schnittstellenproblematik würde verringert.

- RZ-3: Zentralrechenzentrum

Dieses RZ-Modell folgt dem Entwicklungsmodell SWE-3. Bei Produktion aller Statistiken in einem RZ würde die Schnittstellenproblematik fast wegfallen.

3.5.7 Einsparpotential

Ein Zentralrechenzentrum eines großen Bundeslandes in der Rechtsform eines § 26 LHO-Betriebes mit den Aufgaben Steuerverwaltung, Besoldung und Versorgung, Versorgungsverwaltung, Land- und Forstwirtschaft, Statistik u. a. hat derzeit einen Gesamtaufwand nach dem Wirtschaftsplan 2002 in Höhe von 23,5 Mio. €, wobei auf die Erledigung der Statistik knapp 1,5 Mio. € entfallen, also weniger als 10 %. Für die Erledigung der Statistiken aller Bundesländer müsste der Maschinenpark eines derartigen Großrechenzentrums allenfalls geringfügig, das Bedienungs- und Systempersonal wohl kaum ausgeweitet werden. Die Differenz zu den heutigen RZ-Kosten in 16 Bundesländern und des Bundes stünde prinzipiell als Einsparpotential zur Verfügung.

Wenn es gelingt, mittelfristig nach genereller Überarbeitung und Modernisierung der DV-Verfahren das SW-Entwicklungspersonal von derzeit über 130 Personen auf 40 bis 50 Personen zurück zu führen, steht allein hier ein Einsparpotential von über 5 Mio. € jährlich zur Verfügung.

Die Zusammenfassung der Softwareentwicklung an einer einzigen Stelle und die Verarbeitung der Daten in einem einzigen Rechenzentrum ließen den höchsten Wirtschaftlichkeitsgewinn erwarten. Die Rechnungshöfe sind sich bewusst, dass diese Lösung nicht kurzfristig und nur stufenweise zu realisieren sein wird. Es wäre daher zu prüfen, inwieweit zunächst eine Bündelung der Softwareentwicklung auf wenige leistungsfähige Stellen mit regionaler Ausrichtung herbeigeführt werden sollte. Von diesen programmierenden Ländern könnte dann auch die Produktion dieser Statistiken übernommen werden.

3.5.8 Weitere Verbesserungen

Unabhängig von der Frage, welchen organisatorischen Weg der Kooperation die Statistischen Ämter künftig gehen, halten die Rechnungshöfe kurzfristig einzuleitende Verbesserungen für nötig. Dazu gehören:

- Einführung eines Projektmanagements und eines Projektcontrollings; es gilt, die Kosten sichtbar zu machen,
- (und damit verbunden) Einführung eines Verfahrens zur Priorisierung der Entwicklungsaufträge anhand von Wirtschaftlichkeitsberechnungen,
- Maßnahmen zur weiteren Qualifizierung des Personals in der Softwareentwicklung,
- Reduzierung der Entwicklungswerkzeuge,
- Verzicht auf eigene Wege bei der SW-Entwicklung; Werkzeuge, die der Markt bietet, sollten nicht selbst entwickelt werden,
- Einführung eines (möglichst) einheitlichen Datenmodells für alle Statistiken,
- bundesweite Vereinheitlichung der Erhebungsmethoden sowie Ausweitung der Elektronischen Datenübertragung,
- deutliche Verringerung der Arbeitsgruppen und
- bundesweit einheitliche Beschaffung der SW-Lizenzen und Verteilung der Kosten nach dem Königsteiner Schlüssel (analog Steuerverwaltung).

3.6 Veröffentlichungen

3.6.1 Ausgangssituation

Die amtliche Statistik hat unter anderem die in fast allen Statistikgesetzen geregelte Aufgabe, für den Informationsbedarf von Bund, Ländern, Landkreisen, Gemeinden, Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung Daten über Massenerscheinungen zu veröffentlichen. Die Erlöse aus Veröffentlichungen und für Auskünfte decken dabei nur zu einem kleinen Teil die Kosten. Nach grober Schätzung dürften die Kosten für die Veröffentlichungen bei allen Statistischen Ämtern mehr als 15 Mio. € umfassen, denen Einnahmen von lediglich rd. 2 Mio. € gegenüberstehen. Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit die Statistischen Ämter verpflichtet sind, diese Dienstleistungen zu erbringen bzw. eine Kostendeckung zu erreichen ist.

3.6.2 Wirtschaftlichkeit des Veröffentlichungswesens der Statistischen Ämter

Das Veröffentlichungswesen unterliegt wie alle anderen öffentlichen Aufgaben dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Die Statistischen Ämter befinden sich danach in einem Spannungsfeld zwischen dem gesetzlichen Auftrag zur Veröffentlichung statistischer Daten und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Der Veröffentlichungsauftrag lässt den Statistischen Ämtern jedoch einen Spielraum bei der Wahl der zu veröffentlichenden Daten und dem Umfang der Veröffentlichungen, der in einem ausgewogenen Verhältnis zwischen fachlicher und wirtschaftlicher Beurteilung der Notwendigkeit von Veröffentlichungen auszufüllen ist. Dies betrifft insbesondere die Auswahl der zu veröffentlichenden Daten, die Wahl der Publikationsart (statistischer Bericht, Sonderbericht, Aufsatzsammlungen) und der Periodizität sowie die Entscheidung über die Auflagenhöhe. Diese Entscheidungen sollten aufgrund von Nutzeranalysen unter Einbeziehung einer möglichst weitgehenden Kostendeckung nachfrageorientiert getroffen werden.

Der gesetzliche Veröffentlichungsauftrag überlässt den Statistischen Ämtern die Auswahl der Form der Veröffentlichung. Dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit folgend können Effizienz und Effektivität durch Veröffentlichungen in elektronischer Form und durch moderne Vertriebswege (Internet und Intranet) noch mehr als bisher erhöht werden.

3.6.3 Marketing-Modell

Mit dem gemeinsam erarbeiteten Marketingkonzept vom Mai 1999 wollen die Statistischen Ämter eine „zeitgemäße und kundenorientierte Vermarktung statistischer Produkte und Dienstleistungen“ erreichen. Es umfasst u. a. ein Preis-/Rabattsystem und gliedert die Nachfrage nach statistischen Informationen und deren Angebot in drei Segmente:

- informationelle Grundversorgung als kostenloses Grundangebot (äußerer Kreis des Modells)
- nachfrage- und zielgruppenorientierte Standardangebote zu „Marktpreisen“ (mittlerer Kreis des Modells)
- kundenspezifische Aufbereitung/Beratung bei individuellen Preisabsprachen (innerer Kreis des Modells)

Der mittlere und innere Kreis des Marketingkonzeptes haben als Gemeinsamkeit die Tätigkeit für private Dritte. Damit stellt sich die Frage, inwieweit deren Anforderungen entsprochen werden muss.

Die Aufgabenerfüllung zugunsten anderer als der privaten Auftraggeber hat Vorrang, wie insbesondere die Fülle der öffentlich-rechtlich strukturierten Interessenten an der Arbeit der Statistikämter und die gesetzliche Zuweisung öffentlicher Aufgaben an die Statistischen Ämter zeigen. Nur soweit dieser öffentliche Auftrag erfüllt werden kann, ist es zulässig, dass das jeweilige Amt Arbeiten des inneren und mittleren Kreises erledigt.

Damit können Auftragsarbeiten (auch für Dritte), soweit sie jedenfalls die Extraaufbereitung von erhobenen Daten betreffen, zu den Aufgaben der Statistischen Ämter gezählt werden. Soweit die Statistischen Ämter allerdings Sonderaufbereitungen aus noch zu erfragenden und zu erfassenden Daten vornehmen sollten, beispielsweise auf dem Gebiet der Meinungsforschung, sind sie darauf angewiesen, dass die Befragten freiwillig Auskunft geben, denn die gesetzlichen Auskunftspflichten und die darauf fußenden Zwangsmittel sind nicht im Interesse von Privaten statuiert worden.

Mit den beschriebenen Einschränkungen ist es zulässig, dass die Statistischen Ämter nach außen auf dem Markt agieren. Soweit sie in Konkurrenz zu anderen Informationsanbietern treten, kann dies unter grundrechtlichen und wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten bedenklich sein. Auf alle Fälle ist jedoch unter Berücksichtigung der angestrebten Aufgabenreduzierung eine Konzentration auf die wesentlichen Aufgaben erforderlich.

3.6.4 Kostenpflicht

Zu einem kundenorientierten Marketing zählen die Statistischen Ämter auch transparente Preisfestsetzungen für ihre Produkte und Dienstleistungen. Beispielsweise vereinbaren sie für Gemeinschaftsprodukte einheitliche Preise. Entsprechend den Marketing-Leitlinien sollen Standardprodukte und Dienstleistungen am Markt zu "Marktpreisen" angeboten werden. Außerdem geht aus den Marketing-Leitlinien hervor, dass die amtliche Statistik auf Wunsch problemorientierte individuelle Lösungen gegen Kostenerstattung erstellt.

Soweit das jeweilige Landesrecht vorschreibt, dass als Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme oder Leistung Gebühren zu erheben sind, wäre kein Raum für privatrechtliche Entgelte und für „Marktpreise“, auch nicht in „Entgeltverzeichnissen“. Die Vereinbarungen zur Preisgestaltung im Marketingkonzept der Statistischen Ämter greifen daher insoweit in die Gebührenhoheit einiger Länder ein. Sie können nur den Charakter einer Empfehlung an die für die Festsetzung der Gebühren zuständigen Stellen haben.

Sind Gebühren zu erheben, so sind sie so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Kostenschuldner andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht (Äquivalenzprinzip). Dabei ist dem Anspruch nach Kostendeckung möglichst Rechnung zu tragen. Weiter ist zu untersuchen, ob die Leistungen für die informationelle Grundversorgung kostenlos erfolgen müssen und bei welchen (Schutz-)Gebühren auf die Durchsetzung der Kostendeckung verzichtet werden kann. Nach ganz überwiegender Ansicht lässt sich aus dem Grundrecht der Informationsfreiheit kein Anspruch auf kostenlose Unterrichtung ableiten.

Soweit das jeweilige Landesrecht hingegen anstelle von Gebühren privatrechtliche Entgelte zulässt, müssen diese grundsätzlich kostendeckend sein.

3.7 Kosten- und Leistungsrechnung

Sieben von zwölf untersuchten Statistischen Landesämtern sowie das Statistische Bundesamt haben eine KLR eingeführt. Der Stand des Ausbaus, die Systematik und die Anwendung der KLR ist bei den Statistischen Ämtern sehr verschieden.

Die KLR soll die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns verbessern. Dieses Ziel wird erreicht, wenn die Informationen einer KLR insbesondere im Sinne folgender Kriterien verwertet werden:

- Kosten- und Leistungstransparenz (Kostenbewusstsein)
- Kosten- und Leistungsvergleiche (Benchmarking)
- Periodenvergleiche

- Leistungsverrechnung
- Kostenkalkulation, Ermittlung Über-/Unterdeckung (Kostendeckungsgrad)
- Wirtschaftlichkeitsanalysen (z. B. Fremdvergabe oder Eigenerstellung)

Für die amtliche Statistik des Bundes und der Länder hat die KLR Bedeutung für folgende Aufgaben, deren weitere Verfolgung und Realisierung empfohlen wird:

- Verursachungsgerechte Ermittlung der Kosten als Grundlage der Zurechnung zum jeweils federführenden Ressort
- Bestimmung der den Ämtern zuzurechnenden Grundlast (beispielsweise für wissenschaftliche Arbeiten)
- Verstärkte Zusammenarbeit unter den statistischen Ämtern und den sich daraus ergebenden Notwendigkeiten einer Kostenverteilung
- Outsourcing bzw. Konzentration im Bereich Statistikproduktion und Programmierung
- Aussagekräftiges Benchmarking vor dem Hintergrund einheitlicher Kostenträger in allen Ländern (z. B. nach einheitlichen Statistik-Nummern)
- Verbesserte Gesetzesfolgenabschätzung in der Statistikgesetzgebung und deren nachgehende Überprüfung
- Feststellung von Kostenreduzierungen infolge von Automationsprojekten
- Festlegung angemessener Gebühren/Entgelte für Leistungen der Statistischen Ämter

Die Ergebnisse der KLR werden bisher nur unzureichend zur internen Steuerung genutzt; so findet ein länderübergreifendes Benchmarking auf Basis der KLR-Ergebnisse nicht statt. Das Benchmarking setzt die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der KLR voraus. Eine weitestgehende Angleichung in der Systematik der KLR und ihrer Auswertung durch die Statistischen Ämter ist erforderlich.

Der frühzeitigen Bildung konkreter, ressort- und aufgabenspezifischer steuerungsrelevanter Kennzahlen muss viel mehr Bedeutung zugemessen werden (Controlling). Die Kostenrechnung allein führt noch nicht zu entscheidenden Effizienzverbesserungen und zu einer bedarfsorientierten Personalausstattung. Es sind weitergehende Analysen z. B. zum Personalaufwand mit gängigen Methoden der Organisationsuntersuchung erforderlich.

3.8 Bündelung der Statistikaufgaben

3.8.1 Ausgangssituation

In jedem Bundesland und damit in jedem Statistischen Landesamt wird derzeit grundsätzlich das gesamte statistische Aufgabenprogramm erledigt. Wegen der unterschiedlichen Größe der Bundesländer weichen auch die Ausgaben für Statistik jedes Bundeslandes stark voneinander ab. In der nachfolgenden Übersicht sind die Einwohnerzahlen der Bundesländer und ihre Ausgaben für Statistik (jeweils eines Statistischen Landesamtes im Jahr 2000) aufgeführt. Aus beiden Werten lassen sich die Pro-Kopf-Ausgaben für Statistik⁷ jedes Bundeslandes errechnen.

⁷ Mit enthalten sind die in einigen Ländern im Jahr 2000 angefallenen Ausgaben für Wahlen. Bei den Stadtstaaten sind die Ausgaben für kommunale Statistiken nicht getrennt ausgewiesen.

Übersicht 4

Pro-Kopf-Ausgaben für Statistik

Bundesland	Einwohner (in Tsd.)	Ausgaben für Statistik 2000 (in Mio. €) ⁸	Ausgaben für Statistik 2000 je Einwohner (in €)
Bremen (HB)	663	5,7	8,56
Hamburg (HH)	1.705	11,4	6,66
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	1.789	11,7	6,54
Brandenburg (BB)	2.601	16,6	6,37
Thüringen (TH)	2.449	14,9	6,08
Schleswig-Holstein (SH)	2.777	16,2	5,84
Sachsen (SN)	4.460	25,6	5,74
Berlin (BE)	3.387	19,2	5,68
Saarland (SL)	1.072	6,0	5,63
Sachsen-Anhalt (ST)	2.649	12,3	4,65
Rheinland-Pfalz (RP)	4.031	17,1	4,25
Hessen (HE)	6.052	22,2	3,68
Niedersachsen (NI)	7.899	24,2	3,07
Baden- Württemberg (BW)	10.476	31,4	3,00
Bayern (BY)	12.155	36,5	3,00
Nordrhein-Westfalen (NW)	18.000	47,6	2,64
Gesamt	82.165	318,7	3,88

Danach gilt grundsätzlich: Je kleiner das Bundesland, desto höher sind seine Ausgaben je Einwohner für Statistik; oder: Je größer die Einwohnerzahl ist, für die ein Statistisches Amt zuständig ist, desto einwohnerbezogen ausgabengünstiger ist es.

Ein Beispiel verdeutlicht den Zusammenhang: Das Statistische Landesamt Nordrhein-Westfalen ist für rd. 18 Mio. Einwohner zuständig und verursachte im Jahr 2000 Ausgaben von rd. 47,6 Mio. €. Dies entspricht Ausgaben von 2,64 € je Einwohner und stellt den günstigsten Wert dar. Nimmt man zum Beispiel die beiden Statistischen Landesämter Bayern und Hessen, die zusammen für rd. 18,2 Mio. Einwohner zuständig sind und Ausgaben von zusammen rd. 58,7 Mio. € verursachen, ergibt dies ein Mehr von 11,1 Mio. € für praktisch die gleiche Einwohnerzahl. Die Ursache für die Mehrausgaben liegt im Wesentlichen in den Fixausgaben der Statistischen Ämter begründet, die im obigen Beispiel für Nordrhein-Westfalen nur einmal, für Bayern und Hessen aber doppelt anfallen. Fixausgaben eines Statistischen Landesamtes sind die Ausgaben, die für die Betriebsbereitschaft des Amtes entstehen.

3.8.2 Bündelung

Die Darstellung der Pro-Kopf-Ausgaben für Statistik hat den Zusammenhang zwischen Ausgabenhöhe und Einwohnerzahl deutlich gemacht. Das Ziel einer Senkung dieser Ausgaben ist auch durch organisatorisch-strukturelle Maßnahmen (Schaffung größerer Zuständigkeitsgebiete) erreichbar. Weil hiermit eine Reduzierung der Zahl der Statistischen Landesämter verbunden wäre, führt dies schon über die Senkung der Fixausgaben zu niedrigeren Pro-Kopf Ausgaben für Statistik.

⁸ Jährliche Meldung der Ausgaben der statistischen Landesämter an das LDS NRW; nach den Feststellungen der Rechnungshöfe weichen die gemeldeten Ausgaben von den tatsächlichen Ausgaben in einigen Ländern ab (z. B. zusätzliche Ausgaben in Landesrechenzentren).

Bestrebungen in einzelnen Ländern (Hamburg und Schleswig-Holstein sowie Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen) gehen bereits in diese Richtung.

Eine Neuregelung der Zuständigkeitsgebiete sollte möglichst gleich große Gebiete anstreben. Nimmt man das Statistische Landesamt Nordrhein-Westfalen als Benchmark und legt die dort betreuten Einwohnerzahlen zu Grunde, so wären im Bundesgebiet vier weitere Statistische Ämter der Länder zur statistischen Betreuung von jeweils durchschnittlich 16 Mio. Einwohnern notwendig. Der Finanzaufwand für diese vier Ämter läge bei rund 170 Mio. €, legt man die Ausgaben aus NRW von 2,64 € je Einwohner zu Grunde. Das rechnerische Einsparpotenzial einer solchen Lösung läge bei rd. 100 Mio. € jährlich (tatsächliche Ausgaben aller Statistischen Landesämter derzeit bei 318,7 Mio. € - mögliche reduzierte Ausgaben auf Basis des Benchmarks bei $170 + 48 = 218$ Mio. €).

Auch bei der oben beschriebenen Zusammenfassung von Statistischen Ämtern ließen sich durch zentralisierte Erledigung von Teilaufgaben bei der Durchführung der Statistiken weitere Ausgabeneinsparungen erzielen, ohne dass auf länderspezifische Auswertungen verzichtet werden muss.

Zumindest sollte eine verstärkte arbeitsteilige Kooperation zwischen einzelnen Ämtern realisiert werden; dies würde allerdings nur eine wesentlich geringere Kostenersparnis zur Folge haben.

4 Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs Baden-Württemberg

4.1 Prüfungsumfang und -methodik

Das StaLa Baden-Württemberg führt insgesamt rd. 250 statistische Erhebungen durch; dabei werden nahezu 21 Millionen Datensätze von Gemeinden, staatlichen Behörden sowie privaten Unternehmen und Haushalten gewonnen, bearbeitet, analysiert und weitergeleitet. Der Rechnungshof hat beim StaLa Baden-Württemberg umfassende Erhebungen zu folgenden Themen durchgeführt:

- Wirtschaftlichkeit der Erstellung von Statistiken
- Organisation und Personalbedarf des StaLa Baden-Württemberg
- Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung
- Notwendigkeit, Häufigkeit und Umfang von Statistiken (Aufgabenkritik)

Dabei wurden neben den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen in ausgewählten statistischen Verfahren mit unterschiedlichen Erhebungsarten und Berichtskreisen die Geschäftsprozesse detailliert analysiert, empirische sowie analytische Personalbedarfsanalysen durchgeführt, die IuK-Ausstattung begutachtet und der Software-Entwicklungsprozess geprüft. Die örtlichen Erhebungen wurden mit einer Einführungsveranstaltung für die Mitarbeiter am 22.11.2000 begonnen und Ende April 2001 abgeschlossen. Dazwischen wurden mehrfach Besprechungen mit den anderen Rechnungshöfen geführt, um das gemeinsame Konzept zu aktualisieren, um Erfahrungen auszutauschen und um Prüfungsergebnisse sowie ermittelte Kennzahlen kritisch zu hinterfragen. Nachfolgend werden überwiegend solche Ergebnisse dargestellt, die noch nicht in der Denkschrift 2002 veröffentlicht wurden.

Das Projekt wurde von den Herren Stengel, Albert, Mußler, Staudenmaier (RH) und zeitweise von Frau Gohlicke (RH) sowie den Herren Ernst und Buchholz (StRPA Stuttgart) durchgeführt.

4.2 Wichtigste Erkenntnisse

4.2.1 Organisation

Das StaLa Baden-Württemberg ist eine Landesoberbehörde im Geschäftsbereich des Finanzministeriums. Zum Erhebungszeitpunkt wurden die Aufgaben in 6 Abteilungen mit 23 Referaten wahrgenommen. Der

Präsidentin unmittelbar zugeordnet waren zwei Stabstellen. Im Jahr 2001 vollzogene organisatorische Veränderungen haben erste Verbesserungen und Optimierungen erbracht. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs bedarf der organisatorische Aufbau der Abteilungen angesichts der gravierenden Veränderungen einer weiteren grundlegenden Restrukturierung. Der Finanzausschuss des Landtags hat das Finanzministerium mit Beschluss vom 21.11.2002 bereits aufgefordert, den Aufbau der Fachabteilungen zu straffen und dem Landtag hierüber bis zum 31.10.2003 zu berichten. Dieser Bericht, der konkrete Maßnahmen beinhalten sollte, kann abgewartet werden.

4.2.2 Aufgabenkritik

In den gemeinsamen Empfehlungen der Rechnungshöfe sind die im Wesentlichen erfolglosen Bemühungen zur Statistikbereinigung und die Strukturprobleme dargestellt, die eine effiziente Aufgabenkritik bisher verhindert haben. Ein wirksamer und konsequenter Veränderungsprozess setzt einen Paradigmenwechsel in der Weise voraus, dass zukünftig grundsätzlich das federführende Ressort mit den Kosten der Statistik belastet wird: „Wer bestellt, bezahlt!“. Auch über die Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung soll ein kritisches Hinterfragen jeder einzelnen Statistik bzw. der jeweils geforderten Erhebungsmerkmale und der Periodizitäten der Statistikerstellung erreicht werden. Zur Verdeutlichung der Problematik sind aus den in Baden-Württemberg gewonnenen Erkenntnissen nachfolgend einzelne Beispiele aufgeführt:

4.2.2.1 Landwirtschaftsstatistiken

Allein für die Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei werden 45 statistische Erhebungen, davon eine reine Bundeserhebung, geführt. Die Rechtsgrundlagen sind weitgehend im Agrarstatistikgesetz festgeschrieben. Hierfür muss das Land jährlich rd. 4,3 Mio. € aufwenden. Noch nicht berücksichtigt sind die Aufwände der Betriebe selbst und die Kosten für die Weiterbearbeitung im Statistischen Bundesamt. Nach Einschätzung des Rechnungshofs sind diese Statistiken vielfach nur wenig aussagefähig und überwiegend historisch bedingt (Ernährungssicherung). Insgesamt stehen die Herstellkosten der landwirtschaftlichen Statistiken in keinem wirtschaftlich vertretbaren Verhältnis zum angestrebten Nutzen.

Erhebungen im Rahmen der Statistik zur Besonderen Erntermittlung im Streuobst- und Marktobstanbau zeichnen ein symptomatisches Bild. So haben 657 als sog. „Erntemesser“ eingesetzte Personen den Ertrag von 1.752 Bäumen zu erfassen. Durchschnittlich entfallen auf jeden Erntemesser 2,57 Bäume, die in einem Abstand von 10 Kilometer voneinander stehen. Pro Baum wird eine Entschädigung von rd. 19 € ausbezahlt. Für den Marktobstanbau werden 807 Apfelintensivanlagen statistisch ausgewertet. In Baden-Württemberg sind für diese Statistik im Jahr 2000 Herstellkosten in Höhe von rd. 115.000 € angefallen.

Ob angesichts einer globalisierten Welt und bestens ausgebauter Märkte und Versorgungsstrukturen alle 45 im Bereich der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei bestehenden Statistiken aufrechterhalten werden müssen, möchte der Rechnungshof letztlich nicht abschließend beurteilen. Auch angesichts der Zeitabläufe insgesamt und des Zeitpunktes der Veröffentlichungen bestehen erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit zumindest einzelner Statistiken. Soweit auf Statistiken auch nach entsprechender kritischer Prüfung nicht verzichtet werden kann, sind neue Möglichkeiten zu eruieren, den Erhebungs- und Auswertungsumfang sowohl auf Landes- als auch auf Betriebsseite deutlich zu minimieren und zeitnähere und kostengünstigere Berichtserstellungen zu ermöglichen. Dabei kommt der verstärkten Nutzung von Sekundärdaten aus der Landwirtschaftsverwaltung besondere Bedeutung zu.

4.2.2.2 Statistiken im verarbeitenden Gewerbe

Die Statistiken im verarbeitenden Gewerbe wurden immer wieder, u. a. beim Projekt „Schlanker Staat“, einer aufgabenkritischen Analyse unterzogen. Sie haben aber bis heute weitgehend unverändert „überlebt“. Kernstück dieser Statistiken ist der Monatsbericht für Betriebe und Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe (MB). Er bildet u. a. die Datengrundlage für den Frühindikator zur Beurteilung der Nachfrageentwicklung (Auftragseingangsindex), ist aber auch Datenlieferant für die Volkswirtschaftliche Gesamt-

rechnung. Mit rd. 29.000 Personalstunden und Aufwendungen von nahezu 1,5 Mio. € jährlich fallen hierfür allein in Baden-Württemberg erhebliche Kosten an.

Monetär nicht erfasst ist der Aufwand auf Seiten der Betriebe. Die Aufteilung auf 250 Wirtschaftszweige und rd. 6.500 Güterpositionen ist zu detailliert und aufwändig und belastet die Wirtschaftsseite und die Statistischen Ämter enorm. So hat beispielsweise ein Metzgereibetrieb im Rahmen der Produktionserhebung seine Ware nach Menge und Wert in Güterarten (Kochwürste frisch, Rohwürste frisch, Schweineschinken- und schultern, etc.) aufzuteilen. Welches Ziel damit verfolgt wird, ist nicht erkennbar.

Das StaLa Baden-Württemberg selbst hat, gemeinsam mit dem Wirtschaftsministerium und dem Deutschen Industrie- und Handelstag, vorgeschlagen, kleine und mittelständische Unternehmen durch eine Erhöhung der Abschneidegrenze von bisher 20 auf 50 Beschäftigte von den monatlichen Erhebungen im Verarbeitenden Gewerbe zu entlasten. Die Erhebungen würden auf wesentlich weniger Betriebe konzentriert und somit auch der Aufwand im Landesamt erheblich reduziert. Eingehende Prüfungen haben ergeben, dass die Aussagekraft der Statistik nicht verschlechtert würde; es gingen auch keine relevanten Informationen für die Industrieverbände und für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung verloren.

Auch diese Initiative wurde bislang vom Statistischen Beirat abgelehnt. Die tiefe Erhebungsgliederung sollte gemeinsam mit den Interessengruppen und Verbänden kritisch hinterfragt und auf ein Mindestmaß zurückgeführt werden.

4.2.2.3 Statistiken der Bauwirtschaft

Der Rechnungshof hat die vier Statistiken der Bautätigkeit (Baugenehmigungen, Baufertigstellung, Bauabgänge und Bauüberhang) aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten gemeinsam und detailliert untersucht. Mit Ausnahme der jährlichen Bauüberhangsstatistik sind die Periodizitäten hier monatlich. Die Meldungen gehen bislang von den Gemeinden bzw. von den 204 Baurechtsämtern, zur Baufertigstellung vom jeweiligen Bauherren, in Papierform ein und werden entsprechend aufbereitet. Die Aufwendungen hierfür liegen bei rd. 720.000 € jährlich.

Die Meldungen über die Baufertigstellung sollen umgehend nach Fertigstellung des Bauvorhabens durch die Bauherren eingereicht werden. Hierzu wird bereits unmittelbar nach Erteilung der Baugenehmigung vom StaLa Baden-Württemberg eine Meldekarte übersandt. Die Praxis hat gezeigt, dass bis zur Baufertigstellung diese Karte oftmals in Vergessenheit gerät und daher die Meldungen unterbleiben. Aufgrund des geringen unterjährigen Einganges sind die Daten nicht verwertbar.

Der Rechnungshof unterstützt daher nachhaltig den Vorschlag des StaLa Baden-Württemberg, die Periodizität für die Baufertigstellungsstatistik von monatlich auf jährlich umzustellen.

4.2.2.4 Unternehmensregister

Eine Verordnung der EU aus dem Jahr 1993 verpflichtet die Mitgliedsstaaten, ein Unternehmensregister aufzubauen und zu führen. Alle Unternehmen, deren wirtschaftliche Tätigkeit zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen beiträgt, alle rechtlichen Einheiten, die für sie verantwortlich sind, und alle örtlichen Einheiten, die von ihnen abhängen, sind in Registern mit jeweils bestimmten Merkmalen zu erfassen. Das Unternehmensregister soll möglichst umfassend und aktuell über die am Markt aktiven Firmen Auskunft geben. Allein in der Bundesrepublik Deutschland sind rd. drei Millionen Unternehmen betroffen.

Entsprechend der föderalen Struktur wird für jedes Bundesland ein eigenes Unternehmensregister erstellt und im Statistischen Bundesamt ohne weitere Bestandsänderung zusammengeführt.

Der Gesetzesentwurf und die Gesetzesbegründung zum Statistikregistergesetz⁹ sah für die konzeptionellen Arbeiten zur Umsetzung des Gesetzes Bundeskosten in Höhe von 2,54 Mio. € für den Zeitraum von 1998 bis 2001 vor. Gleichzeitig wurde mit Länderkosten von 22 Mio. € für die erstmalige sowie rd. 10 Mio. € für die jährliche Verarbeitung der administrativen Dateien und rd. 2 Mio. € für die Verbundprogrammierung gerechnet. Der Gesetzesentwurf ging daneben von Kosten der Unternehmen für die Mithilfe zum Aufbau des Registers zwischen 21,50 und 28,65 Mio. € aus.

Bis Ende 2000 waren entgegen diesen Kostenschätzungen bundesweit für den Aufbau des Unternehmensregisters schätzungsweise rd. 50 Mio. € aufzuwenden. Die bisher bei der Wirtschaft entstandenen Kosten für ihre Mithilfe sind nicht bekannt. Für den Aufbau des Registers in Baden-Württemberg waren Kosten von rd. 3,5 Mio. € kalkuliert. Seit 1998 sind im StaLa Baden-Württemberg für das Unternehmensregister unmittelbar zurechenbare Personalkosten in Höhe von rd. 3,75 Mio. € entstanden; unter Berücksichtigung des üblichen Gemeinkostenzuschlags von rd. 100 % ergeben sich Gesamtkosten von 7,5 Mio. €.

Der Aufbau des Unternehmensregisters ist nach Angaben des StaLa Baden-Württemberg inzwischen abgeschlossen und das Programm wird seit Anfang 2003 eingesetzt.

Bereits Ende 1998 hat das Wirtschaftsministerium darauf hingewiesen, dass die statistischen Anforderungen der EU überzogen sind. Die Hälfte der im Register geführten Unternehmen tragen zusammen nur mit 2 % zum Gesamtumsatz der Wirtschaft bei. Der extrem hohe Aufwand gerade bei diesen Kleinunternehmen steht in keinem Verhältnis zum zusätzlichen Informationsertrag. Das Wirtschaftsministerium forderte deshalb eine auf den Umsatz der Unternehmen bezogene Abschneidegrenze. Dies würde die Aussagekraft der Statistik nicht entscheidend schmälern.

Konsequenzen für das Unternehmensregister wurden bislang nicht gezogen; das Projekt wird unvermindert weitergeführt und verursacht weiter exorbitante Kosten.

4.2.2.5 Fazit zur Aufgabenkritik

Die vorgenannten Beispiele unterstreichen und verdeutlichen die Notwendigkeit des in den gemeinsamen Empfehlungen der Rechnungshöfe geforderten Paradigmenwechsels.

Das Land Baden-Württemberg hat in der Vergangenheit und aktuell in überdurchschnittlichem Maße Vorschläge zur Verschlinkung von Statistiken unterbreitet, die aber nur teilweise umgesetzt wurden. Diese Initiativen werden vom Rechnungshof ausdrücklich begrüßt. Die bisherigen Maßnahmen zur Statistikvereinfachung zeigen aber deutlich auf, dass isolierte Landesbetrachtungen hier nicht weiterhelfen. Deshalb muss die Notwendigkeit und Ausgestaltung der einzelnen Statistiken unter veränderten Vorzeichen neu beurteilt werden.

Nur in einer konzertierten Aktion zwischen den Spitzenverbänden der Wirtschaft und des Handwerks einerseits und den beteiligten Ressorts auf Bundes- und Landesebene andererseits, können die zwingend notwendigen Reformen zur Entlastung der öffentlichen Hand und der Wirtschaft erreicht werden.

Die gemeinsamen Empfehlungen der Rechnungshöfe und deren Weiterleitung an die zuständigen Fachressorts sollen hierzu notwendige Impulse geben.

Das bisher angestrebte sog. „Omnibusprinzip“, nach der eine neue Statistik nur dann aufgenommen werden kann, wenn eine andere Statistik wegfällt, ist nicht mehr ausreichend. Es muss neu festgelegt werden, mit wieviel Plätzen zukünftig der „Statistikbus“ notwendigerweise ausgestattet sein muss. Dies erscheint gerade im Hinblick auf die zunehmenden supranationalen Anforderungen seitens der EU zwingend notwendig.

⁹ Deutscher Bundestag Drucksache 13/9696 vom 22.01.1998

4.2.3 Geschäftsprozessoptimierung

Der Ressourcenaufwand im StaLa Baden-Württemberg hängt entscheidend von der Art der Anlieferung der statistischen Daten, ihrer Qualität und Richtigkeit und der Weiterverarbeitung ab. Die Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung werden bei weitem nicht voll ausgeschöpft, den Medienbrüchen in der Datenbearbeitung bislang zu wenig Beachtung geschenkt, Prozessabläufe sind bisher nicht ausreichend dokumentiert und systematisch analysiert worden.

Dies hat dazu geführt, dass bei den Erhebungsstellen bereits elektronisch erfasste Daten dem StaLa Baden-Württemberg weiter in Papierform vorgelegt und hier dann neu erfasst und plausibilisiert werden müssen. In der Wirtschaft müssen Daten mit hohem Aufwand speziell für die Anforderungen der amtlichen Statistik aufbereitet werden. Das StaLa Baden-Württemberg hat in der Vergangenheit zwar Initiativen ergriffen, die Quote der Datenanlieferung in elektronisch verwertbarer Form zu erhöhen und auf diese Weise die eigene Aufgabenerledigung zu optimieren. Dies war aber nach Beurteilung des Rechnungshofs nicht ausreichend.

Beispielsweise hat der Rechnungshof bereits 1997 in seiner Denkschrift (Beitrag Nr. 8) einen automatisierten Datenaustausch zwischen der Schulverwaltung und dem StaLa Baden-Württemberg gefordert. Im Jahr 2003 werden die Daten immer noch auf Papier angeliefert, obwohl alle Beteiligten den Vorschlag als sinnvoll angesehen hatten. Solche Projektdauern und Entwicklungszyklen sind erheblich zu lang und verdeutlichen die Notwendigkeit eines straffen Projektmanagements zur Prozessoptimierung.

Mit Intensivierung der elektronischen Datenübertragung und medienbruchfreien Weiterverarbeitung sind enorme Geschäftsprozessoptimierungen realisierbar. Anhand einzelner Statistiken soll dies nachfolgend exemplarisch verdeutlicht werden.

4.2.3.1 Wanderungsstatistik

Die Daten zur Wanderungsstatistik werden bereits zu 98 % über die kommunalen Rechenzentren an das StaLa Baden-Württemberg übermittelt, dort einer maschinellen Plausibilitätskontrolle unterzogen und elektronisch weiterverarbeitet. Abschließend werden die Ergebnisse per Datenfernübertragung dem Statistischen Bundesamt übermittelt. Vor rd. 10 Jahren waren mit der „konventionellen Statistikbearbeitung“ noch 7 Mitarbeiter und zusätzlich 35 Heimarbeiter betraut. Heute werden für die Wanderungsstatistik nur noch 2,75 Mitarbeiterkapazitäten (MAK)¹⁰ eingesetzt.

4.2.3.2 Statistik Natürliche Bevölkerungsbewegung

Im selben Referat wird auch die Statistik Natürliche Bevölkerungsbewegung (Geburten, Eheschließungen, Sterbefälle) bearbeitet. Der Aufwand hierfür betrug im Jahr 2000 nach der KLR rd. 0,8 Mio. €. Zum Zeitpunkt der Erhebungen hatten erst 86 der 1.438 Standesämter ihre Daten elektronisch übermittelt (Diskette bzw. E-Mail); dies entspricht 53 % der Meldedefälle. Die restlichen Meldungen gingen, obwohl die Daten in den Meldestellen teilweise elektronisch aufbereitet wurden, immer noch in Papierform beim StaLa Baden-Württemberg ein. Durch diesen Medienbruch entsteht ein vermeidbarer Aufwand für die Datenerfassung und Plausibilisierung. Inzwischen konnte der Anteil elektronischer Meldungen auf 75 % erhöht werden.

4.2.3.3 Gewerbeanzeigenstatistik

Die Meldungen für die Gewerbeanzeigenstatistik werden von den Landratsämtern, Großen Kreisstädten und den Stadtkreisen dem StaLa Baden-Württemberg übermittelt. Zum Zeitpunkt der Untersuchung haben lediglich 7 von 144 Berichtsstellen ihre Meldungen per Diskette abgegeben. Dies bedeutet, dass bislang für die Signierung und Datenerfassung bei über 200.000 Fallzahlen über 8.000 Jahresstunden, fast 5 MAK, aufgewendet werden müssen. Bei elektronischer Datenübermittlung, die teilweise kurzfristig über

¹⁰ MAK = Mitarbeiterkapazität, 1 MAK entspricht einer Vollzeitstelle

die Datenzentrale Baden-Württemberg bzw. über die kommunalen Rechenzentren ermöglicht werden könnte, und direkter Weiterverarbeitung würden diese Aufgaben größtenteils entfallen. Angesichts der personellen Einsparmöglichkeiten müsste eine zügige Einigung über das weitere Vorgehen und evtl. Kostenerstattungen an die Rechenzentren angestrebt werden.

4.3 Ländervergleich

Dem Ländervergleich anhand geeigneter Kennzahlen kam im Zuge dieser gemeinsamen Prüfung eine besondere Bedeutung zu. Bislang haben die Landesämter ihre Aufwände für einzelne Statistiken nicht systematisch untereinander verglichen, um im Rahmen eines Benchmarking „vom jeweils Besten zu Lernen“. Obwohl für alle Bundesländer im Wesentlichen einheitliche Rechtsgrundlagen mit exakter Festlegung der Erhebungsmerkmale bestehen, weichen die Ausgestaltung der Abläufe, die Datenanlieferung und Weiterbearbeitung sowie die eingesetzten Mitarbeiterressourcen erheblich voneinander ab. Für exemplarisch ausgewählte Statistiken, die in Baden-Württemberg nach den KLR-Ergebnissen 35 % des Gesamtaufwandes ausmachen, wurden auf der Grundlage vollständig und eindeutig definierter Prozesse die jeweils eingesetzten Mitarbeiterpotenziale ermittelt und in einem Benchmarkingvergleich anderen Ländern gegenübergestellt. Die Vorgehensweise ist in den gemeinsamen Empfehlungen beschrieben.

Die Mitarbeiterkapazitäten (MAK) der Statistiken „Natürliche Bevölkerungsbewegung“ und „Wanderung“ werden nachstehend exemplarisch dargestellt.

4.3.1 Bundesstatistik zur Natürlichen Bevölkerungsbewegung und Wanderungsstatistik

Aufgabe der Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung ist es, Informationen für gesellschafts-, familien- und wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse zu liefern. Eheschließungen, Geburten und Sterbefälle werden statistisch erfasst. Darüber hinaus gibt die Wanderungsstatistik Einblicke in die regionalen und internationalen Wanderungsströme. Hieraus lassen sich u. a.

- Daten zur Veränderung des Bevölkerungsstandes und der Bevölkerungsstruktur,
- die maßgeblichen Einwohnerzahlen für den Länder- und Kommunalfinanzausgleich,
- die Grundlagen zur Hochrechnung des Mikrozensus und
- Bezugswerte für demografische und sozialwissenschaftliche Analysen

gewinnen.

Das Ergebnis der Kennzahlen des Ländervergleichs ist nachfolgend dargestellt.

Übersicht 5

Statistik Natürliche Bevölkerungsbewegung

	Baden- Württemberg	Bayern	Mecklenburg- Vorpommern	Nordrhein- Westfalen	Schleswig- Holstein	Sachsen- Anhalt
Benchmark-Bezugsgrößen						
Berichtsstellen (Standesämter)	1.438	1.343	318	419	211	204
Zählkarten (pro Jahr)	264.000	302.649	260.000	468.000	70.800	59.310
Personalaufwand im jeweiligen Statistischen Landesamt						
Mitarbeiterkapazitäten	8,1	15,8	9,0	9,5	4,7	3,5
Kennzahlen						
Zählkarten/ MAK	32.593	19.155	28.889	49.263	15.064	16.946
Berichtsstellen/ MAK	178	85	35	44	45	58
Benchmark Nordrhein-Westfalen: 49.263 Zählkarten je MAK						
Soll-MAK nach Benchmark	5,4	6,1	5,3	9,5	1,4	1,2
Personaleinsparpotenzial nach Benchmark Ist-MAK ./.. Soll-MAK	2,7	9,7	3,7		3,3	2,3
Differenz in %	33	61	41	0	70	66

Die Zählkarten pro Mitarbeiter wurden hier als aussagekräftigste Bezugsgröße angesehen und deshalb dem Benchmark zugrunde gelegt. Danach gibt Nordrhein-Westfalen hier den Benchmark mit 49.263 Zählkarten je Mitarbeiterkapazität vor. Besonders aufschlussreich ist der Vergleich der Daten und Ergebnisse zwischen Bayern und Baden-Württemberg. Während in Baden-Württemberg bereits 75 % der Daten per Diskette und nur noch 25 % in Papierform angeliefert werden, liegt dieser Anteil in Bayern genau umgekehrt. Deshalb sind dort noch fast die doppelten Mitarbeiterkapazitäten gebunden und ist das Einsparpotenzial mit über 60 % besonders hoch.

Grundlegende Komponenten für die Bevölkerungsfortschreibung werden über die Wanderungsstatistik (Bundesstatistik) gewonnen. Die kommunalen Meldeämter teilen monatlich die Zu- und Fortzüge dem StaLa Baden-Württemberg mit. Umzüge innerhalb der Kommune werden nicht erfasst. Nach Abschluss der Aufbereitung wird die erstellte Monatstabelle per Datenfernübertragung dem Statistischen Bundesamt übermittelt.

Die wesentlichen Daten zum Ländervergleich sind aus Übersicht 6 ersichtlich.

Übersicht 6

Wanderungsstatistik

	Baden- Württemberg	Bayern	Mecklenburg- Vorpommern	Nordrhein- Westfalen	Schleswig- Holstein	Sachsen- Anhalt
Benchmark-Bezugsgrößen						
Berichtsstellen (Meldebehörden)	1.111	2.056	180	396	224	212
Meldefälle (pro Jahr in Tsd.)	1.320	1.511	220	900	447	127
Personalaufwand im jeweiligen Statistischen Landesamt						
Mitarbeiterkapazitäten	3,1	33,8	4,6	7,2	5,5	9,5
Kennzahlen						
Meldefälle/ MAK in Tsd.	426	45	48	125	81	13
Berichtsstellen/ MAK	358	61	39	55	41	22
Benchmark Baden-Württemberg: 426 Tsd. Meldefälle je MAK						
Soll-MAK nach Benchmark	3,1	3,6	0,5	2,1	1,1	0,3
Personaleinsparpotenzial nach Benchmark						
Ist-MAK ./ Soll-MAK	0	30,2	4,1	5,1	4,4	9,2
Differenz in %	0	89	89	71	80	97

Am Beispiel der Wanderungsstatistik werden die möglichen Einsparpotenziale in den Statistischen Landesämtern besonders deutlich. Die Anzahl der Meldefälle stellt hier den entsprechenden Bezugsparameter dar. Baden- Württemberg gibt hier mit 426 Meldefällen/MAK eindeutig den Benchmark vor. Während in Baden-Württemberg bereits 98 % aller Daten über die Rechenzentren per Datenfernübertragung beim StaLa Baden-Württemberg eingehen und völlig medienbruchfrei ohne personelle Eingriffe weiterverarbeitet werden können, gehen in Bayern bisher noch 85 % der Daten auf Papier ein. In Sachsen-Anhalt werden die Daten noch zu 93 % auf Papier angeliefert. Der hierdurch mögliche Personalabbau wurde in Baden-Württemberg bereits vollzogen; für die Erarbeitung der Statistik sind nur noch 3,1 MAK gebunden. Demgegenüber sind in Bayern noch über 33,8 MAK eingesetzt. Der Benchmarkvergleich zeigt bei dieser Statistik insgesamt Einsparpotenziale zwischen 71 und 97 % auf.

4.3.2 Fazit zum Benchmarking

Im Zuge dieses gemeinsamen Projektes konnten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder letztlich nur stichprobenartige Erhebungen durchführen. Die in den Benchmark-Vergleich einbezogenen Kennzahlenergebnisse zeigen erste Erkenntnisse auf. Die Spannbreite der möglichen Verbesserungs- und Einsparpotenziale (siehe Übersicht 3) liegen zwischen 19 % in Nordrhein-Westfalen und 66 % in Sachsen-Anhalt. Baden-Württemberg schneidet mit einer Quote von 35 % insbesondere gegenüber Bayern mit 58 % vergleichsweise gut ab. Ein ausgebautes Benchmarking bietet auch für die amtliche Statistik die Grundlage, Effizienz und Effektivität der Aufgabenwahrnehmung in einem weiteren Schritt zu analysieren und die daraus folgenden Ergebnisse entsprechend zu bewerten.

Für den Rechnungshof stellt sich die Frage, warum es den Statistischen Ämtern, die in vielfältiger und intensiver Weise Daten erheben, auswerten und zusammenführen, nur unzureichend gelungen ist, ihr eigenes, weitgehend auf einheitlichen Rechtsgrundlagen beruhendes Tun systematisch aufzubereiten und

anhand geeigneter Kennzahlen miteinander zu vergleichen. Hinzu kommt, dass es eine ganze Reihe von gemeinsamen Arbeitskreisen der Statistikämter gibt, die einen solchen Erfahrungsaustausch ermöglichen. Der Rechnungshof fordert die verantwortlichen Personen im StaLa Baden-Württemberg und Finanzministerium Baden-Württemberg auf, solche Vergleichsringe anzuregen und in der nötigen Offenheit zu betreiben. Die Statistischen Ämter aus Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern haben diesen Hinweis bereits aufgegriffen und eine Arbeitsgruppe „Benchmarking“ gebildet.

4.4 Informations- und Kommunikationstechnik (IuK)

4.4.1 Situation

Das StaLa Baden-Württemberg setzt in zwei Referaten seiner Abteilung I insgesamt 95 Personalstellen für IuK-Aufgaben ein.

In den Haushalten des StaLa Baden-Württemberg, des (Rechen-)Zentrums für Information und Kommunikation bei der OFD Stuttgart (Zfi) sowie beim Zentrum für Kommunikation- und Datenverarbeitung (ZKD) sind im Jahr 2000 insgesamt 9,2 Mio. € Sach- und Personalkosten für das StaLa Baden-Württemberg angefallen (etwa 28 % der Gesamtausgaben). Der Umfang der Personalstellen und der Haushaltsdaten zeigt, dass die IuK ein wesentlicher Kostenverursacher der amtlichen Statistik ist. Ihre Wirtschaftlichkeit ist daher für die Gesamtwirtschaftlichkeit des StaLa Baden-Württemberg mit ausschlaggebend.

Die IuK-Ausstattung sowie das Netzwerk sind technisch und zahlenmäßig zur Aufgabenerledigung angemessen und werden jeweils sukzessive erneuert. Allerdings hat der Parallelbetrieb eines auf zwei Standorte verteilten Großrechnersystems und eines Client-Server-Systems mit 767 Bildschirmarbeitsplätzen hohe IuK-Kosten zur Folge. Sie betragen jährlich über 8.000 € bezogen auf einen Bildschirmarbeitsplatz.

4.4.2 Feststellungen

Der Rechnungshof hat dem Finanzministerium und dem StaLa Baden-Württemberg in zwei Prüfungsberichten und im Beitrag Nr. 14 der Denkschrift 2002 eine Reihe von Einzelvorschlägen unterbreitet, die darauf abzielen, die Ordnungsmäßigkeit, Sicherheit und vor allem die Wirtschaftlichkeit der Datenverarbeitung zu verbessern, u. a. Verlagerung des Rechenzentrums, Straffung der Organisation, Beschaffungsverfahren, Bestandsnachweis, Abbau der Datenerfassungsstelle, Kennzahlenbildung, Neustrukturierung der Benutzerbetreuung, Firewallbetrieb, Verfahrensdokumentation und Personalqualifizierung.

Finanzministerium und Amt haben die aufgezeigten Defizite erkannt, stehen den Vorschlägen aufgeschlossen gegenüber und haben mit der Umsetzung begonnen.

4.4.3 IuK-Personal

16 % des Personals sind durch IuK-Aufgaben gebunden.

Das IuK-Personal verteilt sich zu 28,5 % auf den mittleren, zu 60 % auf den gehobenen und zu 11,5 % auf den höheren Dienst. Die Fluktuation ist gering. Lediglich 6 Personen haben eine abgeschlossene Informatik- bzw. DV-Ausbildung. Die IuK-Anwender werden im Durchschnitt jährlich 1,5 Arbeitstage und das IuK-Personal 3,9 Arbeitstage fortgebildet. Die in Nr. 3.5.3 genannte Vielfalt an Systemsoftware hat zwangsläufig einen hohen Spezialisierungsgrad des IuK-Personals zur Folge, mit hohem Schulungs- und Betreuungsaufwand. Ein Teil tut sich auch schwer, mit dem technischen Fortschritt auf dem IuK-Sektor Schritt zu halten. Personalentwicklungsmaßnahmen sind erforderlich.

4.4.4 Softwareentwicklung

Die Softwareentwicklung war in der Vergangenheit - auch nach Ansicht des Finanzministeriums - nicht zufriedenstellend gelöst. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über verschiedene Realisierungsalternativen werden nicht durchgeführt. Unterlagen über Erfolgskontrollen mit dokumentiertem Vergleich des geschätzten zum tatsächlich erbrachten Aufwand konnte das StaLa nicht vorlegen. Generell fehlen eine methodische Aufwandsschätzung und eine systematische Priorisierung der Aufträge. Inzwischen wird ein IuK-Controllingverfahren aufgebaut, mit dem die bisherigen Defizite bereinigt werden sollen.

4.4.5 Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern

Die in Nr. 3.5.4 aufgeführten Schwachstellen der Softwareentwicklung im Verbund gelten auch für Baden-Württemberg, das im Übrigen meist mehr dazu beigetragen hat, als es seinem vereinbarten Anteil entspricht. In einzelnen Jahren lagen die Mehrleistungen bei 50 - 70 %. Kleinere Länder sind infolge zunehmender Komplexität und Vielfalt der Anwendungssysteme teilweise nur begrenzt in der Lage, ihren Entwicklungsanteil zu erbringen. Größere Länder übernehmen im Interesse der Sache zusätzliche Lasten, so auch Baden-Württemberg.

Das IuK-Personal des StaLa Baden-Württemberg arbeitet zwar engagiert, ist aber ein Stück weit in dem schwerfälligen Verbundsystem gefangen. Der Software-Verbund arbeitet insgesamt nach dem Geleitzugprinzip, der Letzte bestimmt das Tempo. Trotz des sehr hohen Abstimmungsaufwandes können nur etwa 15 % der Verbundverfahren ohne zusätzliche Eigen- oder Fremdentwicklungen bzw. Anpassungen zum Einsatz kommen, was den geringen Wirkungsgrad der Verbundentwicklung unterstreicht. Obwohl die meisten Statistiken auf Bundesgesetzen beruhen, sind die Verfahrensabläufe bis hin zu Form und Aufbau der Erhebungsunterlagen in nicht mehr verständlichem Maße unterschiedlich ausgestaltet. Die Softwareentwickler müssen diese „Landesspezifika“ jeweils in den Programmen aufwändig nachbilden.

Die Entwicklungsdauer der GENESIS-Software von über zehn Jahren, an der Baden-Württemberg mitprogrammiert, zeigt beispielhaft die Auswirkungen des Verbundes. Aber auch die Tatsache von über 20 Arbeitsgruppen zur Koordinierung und Steuerung und eine Aktennotiz des StaLa Baden-Württemberg, wonach in einem Jahr über 850 vom Verbund ausgelieferte Programmmodule und Änderungen noch einmal berichtigt oder angepasst werden mussten, bevor sie eingesetzt werden konnten, verdeutlichen den Handlungsbedarf.

4.4.6 Weiteres Vorgehen

Die einzelnen Statistischen Ämter können und müssen die Arbeitsabläufe in ihren IuK-Einheiten weiter verbessern. Nach Abwägung aller Gesichtspunkte sehen die Rechnungshöfe eine Lösung der Probleme aber nur in der Konzentration der Kräfte durch Bündelung über Ländergrenzen hinweg. Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat daher zusammen mit einigen anderen Landesrechnungshöfen die in Nr. 3.5 genannten und in Anlage 2 spezifizierten Modelle entworfen. Es liegt jetzt an der Landesregierung, die zur Umsetzung nötigen Initiativen zu ergreifen.

Die Länder übergreifenden Bündelungsvorschläge bezeichnet das Amt als „politische Forderung“, die auf eine Änderung der bisherigen föderalen Zusammenarbeit hinaus laufe. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht mag die Forderung gerechtfertigt und technisch realisierbar sein. Allerdings dürften erhebliche Probleme bei der Aufgabenverteilung und der damit zusammenhängenden Verrechnung auftreten.

Das können allerdings keine durchgreifenden Argumente für das Beharren auf dem von allen eingestanden unbefriedigenden Zustand sein. Der Rechnungshof erwartet, dass sich Baden-Württemberg, das bisher durch Mehrarbeit im Verbund schwächere Länder subventioniert hat, an Initiativen auf Bundesebene im Sinne der Vorschläge aktiv beteiligt.

4.5 Personalbedarf

4.5.1 Einsparpotenziale auf der Basis des Benchmarking mit anderen Ländern

Im Rahmen des Benchmarking mit den anderen Statistischen Landesämtern hat sich für Baden-Württemberg bei den analysierten Statistiken ein Personaleinsparpotential von 50 Stellen ergeben. Dies entspricht einer Einsparquote von 35 % der zur Bearbeitung dieser Statistiken bisher eingesetzten Mitarbeiterkapazitäten. Die vom Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfung durchgeführten analytischen Personalbedarfsanalysen zeigten einen Personalüberhang von durchschnittlich 33,8 % der dort eingesetzten Stellen im mittleren Dienst auf. Bezogen auf die einzelnen Statistiken lagen die Einsparquoten zwischen 22 und 63 %. Der Rechnungshof ist in einer ersten Bewertung zugunsten der Verwaltung davon ausgegangen, dass in den nicht analytisch untersuchten Fachbereichen der Personalüberhang nicht so deutlich ausfällt und sah in einer Einsparquote von 20 % der Stellen des mittleren Dienstes in den Fachabteilungen eine realistische Zielgröße. Zusammen mit den konkret vorgeschlagenen Optimierungsmöglichkeiten in den Aufgabefeldern der Abteilung 1 (u. a. zentraler Schreibdienst, Auskunftsdienst, Druckerei) ergab sich ein kurzfristig realisierbares Einsparpotenzial von 65 Stellen im Sachbearbeiterbereich. Im Zuge bereits laufender bzw. vom Rechnungshof vorgeschlagener Projekte zeigten sich durch technische Entwicklungen, elektronische Datenanlieferung und Optimierung der Prozessabläufe Einsparmöglichkeiten von weiteren 40 Stellen im mittleren Dienst. Dieses Einsparpotential von 105 Stellen und die sich hieraus ergebenden Möglichkeiten zum Stellenabbau im gehobenen und höheren Dienst wurde in der Denkschrift bereits genannt und zwischenzeitlich vom Finanzausschuss auch beschlossen.

Das Benchmarking mit den anderen Ländern und die im Verlauf des Projektes gewonnenen zusätzlichen Erkenntnisse haben nun aber die analytisch ermittelten Einsparmöglichkeiten von durchschnittlich 33,8 % als realisierbar bestätigt. Alle Rechnungshöfe kamen zur Erkenntnis, dass sich durch die elektronische Datenanlieferung und medienbruchfreie Weiterbearbeitung erhebliche Einsparmöglichkeiten ergeben. So fordert der Bayerische Oberste Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2002 kurz- und mittelfristig zuerst ebenfalls nur den Wegfall von 100 Stellen. Bezogen auf die Fachabteilungen wird dort aber eine in Stufen erreichbare deutlich höhere Einsparquote von 65 % der Stellen genannt.

Aus einer Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes¹¹ ist zu entnehmen, dass auch dort der Stellenanteil des mittleren Dienstes von fast 2.000 Stellen im Jahr 1992 bis zum Jahr 2005 auf knapp über 1.000 Stellen zurückgeführt werden soll. Auch dies bestätigt deutlich die Ausführungen des Rechnungshofs Baden-Württemberg und zeigt den sich dramatisch verändernden Aufgabenwandel der Statistikämter auf.

4.5.2 Fazit zum Personalbedarf

Die durch den Rechnungshof Baden-Württemberg gewonnenen und inzwischen durch Prüfungen anderer Rechnungshöfe ergänzten, bestätigten und vertieften Erkenntnisse geben den Weg der Anpassung des Personalbedarfs an den Aufgabenbestand in Stufen vor.

1. Stufe:

Der Finanzausschuss des Landtags hat bereits den kurz- bzw. mittelfristigen Abbau von insgesamt 105 Stellen des mittleren Dienstes und die sich hieraus ergebenden zusätzlichen Einsparungen im gehobenen und höheren Dienst beschlossen. Diese Stellenreduktion ist durch die Optimierung der Arbeitsabläufe und die schon laufenden weiteren Projekte begründet. In der ersten Stufe erscheint dem Rechnungshof auf Basis der analytischen Personalbedarfsanalysen und den Erkenntnissen aus den Benchmarkingvergleichen ein Stellenabbau von bis zu 20 % bezogen auf den Stellenbestand des Jahres 2000 möglich. Dies entspricht einer Verringerung des Stellenbestandes um bis zu 140 Stellen.

¹¹ Kongressdokumentation Moderner Staat 2002

2. Stufe:

Das StaLa Baden-Württemberg hat seinen Personalbedarf bislang nicht mit anerkannten Methoden der Organisationslehre ermittelt, sondern nach Erfahrungswerten und den Möglichkeiten des Haushalts festgelegt. Die Personalbedarfsanalysen des Rechnungshofs haben gezeigt, dass gerade für Aufgaben mit meist hohen Fallzahlen, gleichgelagerten Tätigkeiten und wenig komplizierten Abläufen der tatsächlich notwendige Personalbedarf objektiv ermittelt werden kann. Der Rechnungshof erwartet, dass für die von ihm selbst nicht analytisch betrachteten Statistiken dies unter Berücksichtigung einer weitgehend vollautomatisierten Datenanlieferung und Bearbeitung nachgeholt und entsprechend dokumentiert wird. Nach den Ergebnissen des bundesweiten Benchmarkingvergleichs wäre generell eine Einsparquote von 30 bis 35 % der Stellen möglich.

Nach Einschätzung des Rechnungshofs wäre unter Zugrundelegung des derzeitigen Aufgabenumfangs bei weitgehend medienbruchfreien Statistikprozessen ein weiteres Stelleneinsparpotential von 10 % realisierbar. Dies hätte eine nochmalige Stellenreduktion um weitere rd. 70 Stellen zur Folge. Insgesamt könnten danach mit dem Abschluss der Stufe 2 im StaLa Baden-Württemberg über 200 Stellen abgebaut werden.

3. Stufe:

Darüber hinaus ergeben sich nach Auffassung des Rechnungshofs in allen Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder deutlich weitere Einsparungen, wenn es gelingt, die von den Rechnungshöfen in den gemeinsamen Empfehlungen geforderten strukturellen Rahmenbedingungen wie

- länderübergreifende Ämterbündelung,
- Wegfall von Statistiken bzw. Reduzierung auf wesentliche Erhebungsmerkmale,
- Kostentragungspflicht für das jeweils federführende Ressort und
- Zusammenführung der IuK-Organisationseinheiten

umzusetzen. Diese sind im Zuge der Veränderungen näher zu quantifizieren. Einsparpotentiale sind derzeit noch nicht quantifizierbar.

4.6 Von den Statistischen Ämtern angestrebte Veränderung der Aufgabenstellung

Die Statistischen Ämter verfolgen insgesamt das Ziel, die im Zuge der Prozessoptimierung wegfallenden Personalressourcen des mittleren Dienstes verstärkt zum Aufbau wissenschaftlichen Sachverstandes zu nutzen. Allein im Statistischen Bundesamt wurden in den zurückliegenden 10 Jahren über 500 Stellen des mittleren Dienstes abgebaut, gleichzeitig war im höheren Dienst eine Steigerung von rd. 150 Stellen zu verzeichnen. Nach einer Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes sollen bis 2005 im höheren Dienst weitere rd. 100 Stellen, im gehobenen Dienst rd. 200 Stellen zugehen und im mittleren Dienst dafür weitere 500 Stellen wegfallen. Ähnliche Bestrebungen und Tendenzen sind auch im hiesigen Landesamt zu erkennen. Ob und inwieweit diese von den Ämtern betriebene Aufgabenumschichtung mit Verlagerung des Schwerpunktes von der Statistikerstellung zur Interpretation und Analyse notwendig, politisch gewollt und wirtschaftlich sinnvoll ist, muss nach Auffassung des Rechnungshofs im Zuge des anstehenden Veränderungsprozesses kritisch hinterfragt werden.

4.7 Handlungsbedarf

Durch die gemeinsame und abgestimmte Untersuchung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder und die umfassende Prüfung des Rechnungshofs Baden-Württemberg liegen zum öffentlichen Statistikwesen ausreichend Analysen, Tatsachen und Fakten auf dem Tisch.

Jetzt geht es um die zeitnahe und konsequente Einleitung der Umsetzung. Hierzu sind einzelne Projekte mit klaren, messbaren Zielen zu definieren, Projektverantwortliche zu bestimmen und konkrete, priorisierte Aufträge zu erteilen. Der Rechnungshof hat seine Vorschläge hierzu in Anlage 3 zusammengefasst.

Die von den Rechnungshöfen vorgeschlagenen strukturellen Veränderungen zur Optimierung des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland erfordern bundeseinheitliche Regelungen. Der Rechnungshof erwartet, dass das Finanzministerium hierbei eine aktive Rolle übernimmt.

Der Finanzausschuss des Landtags hat im Sinne der Vorschläge des Rechnungshofs erste Beschlüsse für das StaLa Baden-Württemberg gefasst. Es hat die notwendigen Schritte zur verstärkten medienbruchfreien Datenerhebung und Bearbeitung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten einzuleiten bzw. weiter voranzutreiben. Das Finanzministerium hat inzwischen das StaLa Baden-Württemberg beauftragt, mit allen Ministerien und den kommunalen Stellen bilaterale Gespräche über Erhebung und Rückfluss statistischer Daten zu führen. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Ressorts und die Kommunalverbände diese Vorschläge unterstützen. Parallel dazu sollte jede einzelne Statistik analysiert, Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt und der zukünftig notwendige Personalbedarf ermittelt und dokumentiert werden.

5 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium begrüßt in seiner Stellungnahme vom 13.03.2003 die Untersuchungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens. In Verbindung mit eigenen Bestrebungen könne so das Statistikwesen optimiert werden. Die Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder würden derzeit von den Dienstaufsichtsbehörden der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder diskutiert. Bis zur Herbstsitzung des Arbeitskreises I der Innenministerkonferenz soll unter Beteiligung des Bundesministeriums des Innern ein Bericht auch zu den konkreten Umsetzungsmöglichkeiten erstellt werden. Diesem gemeinsamen Bericht will das Finanzministerium nicht vorgreifen. Das Finanzministerium werde sich an der bundesweiten Erörterung der Vorschläge, wie vom Rechnungshof erbeten, aktiv beteiligen.

Zu den Empfehlungen der Rechnungshöfe, das Prinzip der Ressortetatisierung aufzugreifen, gäbe es durchaus ernst zu nehmende Gegenargumente, insbesondere zur praktischen Umsetzung.

Das Finanzministerium teilt grundsätzlich die Auffassung des Rechnungshofs, dass sich durch medienbruchfreie, vorplausibilisierte Datenübermittlung weitere Einsparpotentiale eröffnen würden. Die Prozessoptimierung durch elektronische Datenlieferung werde auch weiter ausgebaut. Ob jedoch die hohen Erwartungen der Rechnungshöfe zur Realisierung von Einsparpotentialen tatsächlich umgesetzt werden könnten, müsse sich noch erweisen. In jedem Fall würden zunächst durch die Einführung einer weiteren Lieferform erhebliche zusätzliche technische und organisatorische Aufwendungen entstehen.

Ein vollautomatisierter Verfahrensablauf für alle Statistiken hänge auch ganz wesentlich von den technischen Voraussetzungen bei den Auskunftspflichtigen und deren Akzeptanz ab. Rationalisierungseffekte bei privaten Datenlieferanten seien deshalb eher mittel- und langfristig zu realisieren.

Auch der von den Rechnungshöfen über das Benchmarking zwischen den Statistischen Ämtern durchgeführte Ländervergleich wird grundsätzlich begrüßt. Von den Rechnungshöfen seien bislang nur die Kosten, nicht aber auch die Leistungen und die Arbeitsqualität der Ämter in systematischer Weise verglichen worden. Außerdem sei die Erfassung der Teilprozesse nicht in allen Ländern vollständig und in gleicher Weise erfolgt, die statistischen Produkte in den Kosten-Leistungs-Rechnungen seien unterschiedlich definiert und nicht vergleichbar. Deshalb müssten die Ergebnisse des Benchmarking und insbesondere die hieraus abgeleiteten rechnerischen Einsparpotentiale mit Vorbehalt gesehen werden. Baden-Württemberg werde, wie vom Rechnungshof angeregt, sich um eine systematische Aufbereitung und Darlegung geeigneter Kennzahlen bemühen und aktiv in der bereits gebildeten Arbeitsgruppe „Benchmarking“ mitwirken.

Was die Richtung der Personalbedarfsentwicklung anbelange, seien sich Finanzministerium und Rechnungshof darin einig, dass die weiteren Stelleneinsparpotentiale auf der Annahme basierten, dass sich die

Rahmenbedingungen, insbesondere der Aufgabenumfang, nicht ändere und die angestrebten Optimierungen die erwarteten Erfolge brächten.

6 Schlussbetrachtung

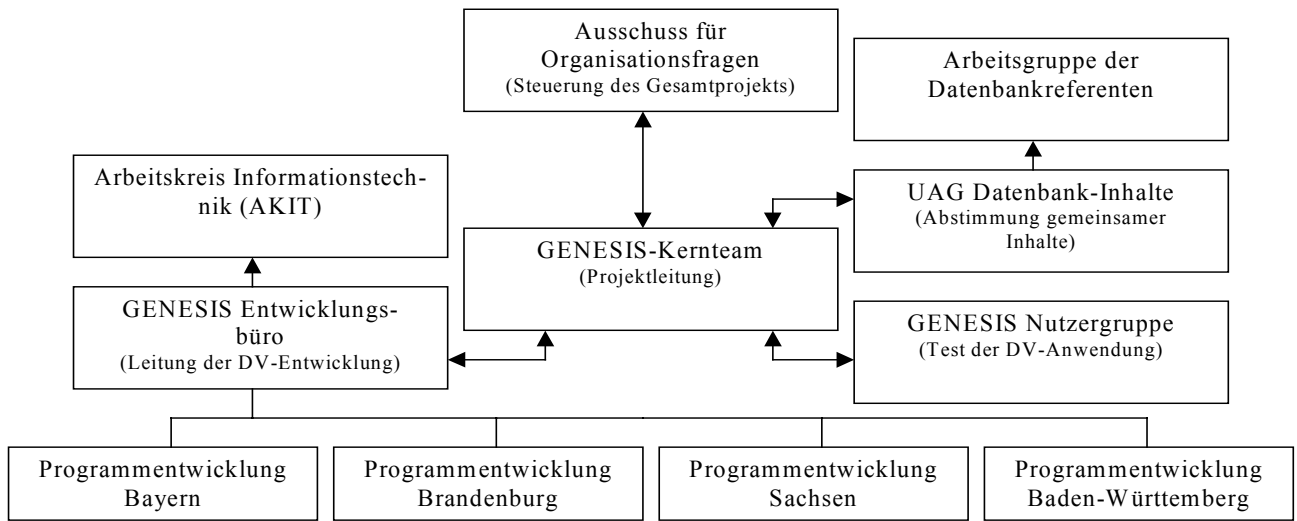
Die gemeinsame und abgestimmte Prüfung des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland durch elf Landesrechnungshöfe und den Bundesrechnungshof war nicht nur unter Effizienzgesichtspunkten ein erfolgreiches Beispiel für Zusammenarbeit. Durch das koordinierte und arbeitsteilige Vorgehen hat sich die Wirksamkeit der Finanzkontrolle deutlich erhöht. Auf diese Weise ist es gelungen, Behörden, die es in jedem Bundesland nur einmal gibt, miteinander zu vergleichen. Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass die Statistischen Ämter und das öffentliche Statistikwesen insgesamt durch gezielte Ansätze, insbesondere durch Schaffung medienbruchfreier Statistikprozesse und bundeseinheitliche strukturelle Veränderungen, erheblich verbessert und die Wirtschaftlichkeit deutlich erhöht werden können. Die bundesweit insgesamt aufgezeigten Personaleinsparpotentiale sind hoch und können einen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte leisten.

gez. Gößler

gez. Prof. Dr. Kiefer

Anlage 1

Gremienstruktur GENESIS¹²



Projektverlauf GENESIS¹³

Phasen	Beginn	Ende
Projektbeginn und Grobkonzept	Mitte 1991	Mitte 1992
Fachkonzept	Anfang 1993	Mitte 1993
Ausschreibung	Mitte 1993	Ende 1993
DV-Konzepte, Spezifikation	Ende 1993	Mitte 1994
Basisversion	Mitte 1994	2. Hj. 1996
Weiterentwicklung	Ende 1995	offen
Java-Client (Windows)	Anfang 2000	offen
UAG Datenbankinhalte	Mitte 1993	offen
Datenübernahme aus Basis	Anfang 1999	offen
vorläufiges Projekt-Ende		geplant 2001, inzwischen wieder nicht erreicht
anvisiertes Projektende ¹⁴	Auslieferung „Endnutzerversion“ wird bis Mai 2002 nicht vollständig abgeschlossen sein. (Vorführung Prototyp auf CeBit 2002 nur mit Schwierigkeiten möglich)	

¹² Quelle: GENESIS-Projektunterlagen

¹³ Quelle: GENESIS-Projektunterlagen, Stand 18.01.2001

¹⁴ Quelle: Ergebnisvermerk der Sitzung des Ausschusses „Organisationsfragen“ v. 4.3.2002

IuK-Verbundscenarien

SW-Entwicklung

Nr.	Bezeichnung	Merkmale und Maßnahmen	pro	kontra
1	2	3	4	5
SWE-1	Status-Quo-Weiterentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jedes Bundesland übernimmt entsprechend seiner Leistungsfähigkeit („Königsteiner Schlüssel“) die SW-Entwicklung für einzelne Statistiken ▪ Entwicklungsmethoden und Steuerungsinstrumente werden modernisiert und weiterentwickelt ▪ Prinzip der Einstimmigkeit wird „aufgeweicht“ ▪ Kosten von Wünschen werden sichtbar gemacht ▪ Personalqualifizierung ▪ Rückführung der SW-Vielfalt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eingespieltes Verfahren ▪ (Neue Techniken für den Daten- und Textaustausch [Testa-Netz, StaNet-Server, Internet-Standards] mildern künftig Nachteile, beseitigen diese aber nicht) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schwerfällig, insbesondere wg. unterschiedlicher Leistungsfähigkeit der Länder (warten auf den Schwächsten [Geleitzugprinzip, Kleinster gemeinsamer Nenner]) ▪ Sehr hoher Abstimmungsaufwand ▪ Sehr hoher Anpassungsaufwand an technisch unterschiedliche Gegebenheiten in Rechenzentren und Datennetzen
SWE-2	Bündelung in Kompetenzzentren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nur wenige (leistungsfähige) Länder bilden Programmierverbund ▪ Die anderen Länder erstatten Kosten für die bezogene SW ▪ zusätzliche Maßnahmen wie SWE-1 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planungs-, Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand reduziert sich ▪ SW-Entwicklung wird wirtschaftlicher, weil Entwickler an weniger Orten tätig sind ▪ Bildung größerer Einheiten ▪ Vielfalt leichter zurückführbar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umstellungsaufwand in der Übergangszeit ▪ (schöpft noch nicht alle Möglichkeiten aus)
SWE-3	Bündelung in einer Zentrale „Generalunternehmer“	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ein zentrales SW-Haus entwickelt die SW (selbst oder mit externer Unterstützung) und stellt sie den Ländern zur Verfügung ▪ Finanzierung ist zu regeln ▪ zusätzliche Maßnahmen wie SWE-1 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planungs-, Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand reduziert sich drastisch ▪ SW-Entwicklung erheblich wirtschaftlicher, weil Entwickler an einem Ort arbeiten ▪ (Bund hat bereits heute die Methodenkompetenz) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Widerstände bei Umsetzung zu erwarten, Erfahrungen aus anderen Großprojekten liegen noch nicht vor (Fiscus-GmbH hat ihre Tauglichkeit noch nicht beweisen können).

Rechenzentrumsbetrieb

Nr.	Bezeichnung	Merkmale und Maßnahmen	pro	kontra
1	2	3	4	5
RZ-1	Status-Quo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jedes Land produziert seine Statistiken in hauseigenen oder Landesrechenzentren 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ RZ-Nähe ▪ geringe Datenleitungskosten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produktion in 16 RZ macht Verbund-SW-Entwicklung wg. unterschiedlicher technischer Gegebenheiten in den Ländern sehr teuer ▪ Produktion ist wg. Zersplitterung teuer ▪ durchgreifende Verbesserungen wg. unterschiedlicher techn. Landesstandards nicht zu erwarten
RZ-2	Bündelung in wenigen RZ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das Land, das i.R. der Verbundprogrammierung die SW für die einzelne Statistik entwickelt, übernimmt auch die Produktion dieser Statistik für die anderen Länder in „seinem“ Landes-RZ, einschließlich Datenhaltung ▪ Erfordert SW-Umstellungsaufwand (Herbeiführung der Mandantenfähigkeit, Umstellung auf Internettechniken/Browserfähigkeit) ▪ Regelungen durch Verwaltungsvereinbarungen u.ä. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vereinfacht künftig SW-Entwicklung weil technische Vielfalt (Anzahl Plattformen) zurückgeht ▪ Hohe Synergieeffekte ▪ weniger Schnittstellen RZ → StBA ▪ Produktion bei größerer Menge wirtschaftlicher 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufgabenabgebende RZ können ggf. wg. Unterschreitung der kritischen Größe in Existenznot kommen ▪ Kosten der Datenübertragung steigen
RZ-3	Zentralisierung (Outsourcing)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Statistikproduktion wird zentral in einem RZ durchgeführt z. B. RZ-StBA, RZ-Bundesland, RZ-privat ▪ Erfordert SW-Umstellungsaufwand (Herbeiführung der Mandantenfähigkeit, Umstellung auf Internettechniken/Browserfähigkeit) ▪ Finanzierung ist zu regeln 		

Resumee

Kombinationen der Szenarien und weitere Varianten sind denkbar

Die Kombination SWE-3 + RZ-3 wäre auf Dauer zweifellos die wirtschaftlichste, auch wenn zunächst erheblicher Umstellungsaufwand anfällt.

Beim Festhalten an der Kombination SWE-1 + RZ-1 würden Zweifel an Reformwillen und Reformfähigkeit der StaLÄ aufkommen.

Tendenziell sind alle Modellkombinationen positiv, bei denen die Länder später weniger Personal- und Sachkosten aufwenden müssen, als heute bei Softwareentwicklung und IuK-Produktion in Eigenregie. Die Auswirkungen sind durch konkrete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu ermitteln.

Handlungsbedarf zur stufenweisen Anpassung des Personalbestandes an die vorhandenen Aufgaben

Stufe	Beschreibung	Ergebnis	nächste Schritte	wer
1	2	3	4	5
1	Analytische und empirische Personalbemessung durch den Rechnungshof Baden-Württemberg für ausgewählte Statistiken, die etwa ein Drittel des Gesamtaufwandes des StaLa abdecken	Einsparpotential identifiziert 65 Stellen mittlerer Dienst durch Anpassung an rückläufige Aufgaben 40 Stellen mittlerer Dienst nach Optimierung von Ablaufprozessen anteiliger Abbau Stellen gehobener und höherer Dienst (siehe Beschluss des Finanzausschusses vom 22.11.2002) Verringerung des Stellenbestandes um bis zu 140 Stellen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausbringung von Kw-Vermerken im Staatshaushaltsplan 2004 ▪ Sozialverträglicher Vollzug der Kw-Vermerke ▪ konkrete, zeitnahe Festlegung des Einsparpotentials im gehobenen und höheren Dienst 	StaLa Ba-Wü FM Ba-Wü Landtag Ba-Wü
2	Benchmarking der Rechnungshöfe in den Statistischen Landesämtern in mehreren Bundesländern	Stelleneinsparpotential von 19 % bis 66 % in den einzelnen Ländern aufgezeigt; durchschnittlich 47 %, Baden-Württemberg 35 % Unter Zugrundelegung der derzeitigen Rahmenbedingungen könnte das StaLa danach nochmals ca. 10 % seines Stellenbestandes (rund 70 Stellen) einsparen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ analytische Personalbemessung für alle noch nicht untersuchten Statistiken ▪ Optimierung der Benchmarkingvergleiche ▪ Anpassung der Organisation und des Stellenbestandes in Abhängigkeit von Aufgabenentwicklung und angestrebten Geschäftsprozessoptimierungen 	StaLa Ba-Wü AK der StaLä StaLa und FM Ba-Wü
3	Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, insbesondere <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kostentrugungspflicht für Statistiken durch federführendes Ressort ▪ Aufgabenkritik (z. B. Wegfall von Statistiken, Erhöhung Abschneidegrenze, Reduktion Erhebungsmerkmale und Perodizität) ▪ Bündelung IuK-Aufgaben ▪ Zusammenführung Statistischer Ämter 	Aufzeigen von Einsparmöglichkeiten, die im Einzelnen noch näher spezifiziert werden müssen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hinwirken auf Grundsatzbeschlüsse der IMK ▪ Zuweisung konkreter Projekte zur Umsetzung ▪ entsprechende Anpassung des Personalbestandes als Auswirkung der Beschlüsse 	FM Ba-Wü AK 1 IMK FM und StaLa Ba-Wü