

Kosten/Nutzen-Diskussion zur amtlichen Statistik

Die gegenwärtig bundesweite Diskussion zur „amtlichen Statistik“ befasst sich im Wesentlichen mit drei Fragen.

Zur Effektivität:

Werden überflüssige Statistiken geführt, fehlen wichtige Informationen?

Zur Effizienz:

Ist die Aufbau- und Ablauforganisation – bei hohem Rationalisierungsgrad und entsprechender Produktivität – wirtschaftlich?

Zur Bund/Länder-Kooperation:

Lassen sich mit verstärkter Aufgabenbündelung und Kooperation – durch Arbeits- und Kostenteilung – weitere Einsparungen erzielen?

Zu diesen drei Fragen soll im Folgenden Stellung genommen werden.

I. Erhöhung der Effektivität – Aufgabenkritik

„Die amtliche Statistik ist kein Selbstzweck. Vielmehr stellt sie Informationen zur Verfügung, die es der Politik ermöglichen, verantwortliche Aussagen für uns, für unsere Kinder und Kindeskinde zu formulieren und umzusetzen.“¹⁾

Parlament und Regierung benötigen Planungsdaten für Regional-, Landes- und Fachplanung, sie benötigen Entscheidungsunterlagen zur Beurteilung alternativer Möglichkeiten und sie benötigen Daten zur Kontrolle der Wirksamkeit politischer Aktivitäten. „Good government needs good statistics. Statistics are cornerstones of a modern democracy.“²⁾ Für die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips sind statistische Informationen – denen nach Bundesverfassungsgericht Verfassungsrang zukommt – ein Grundelement der Infrastruktur.

1) Innenminister Walter Zuber in einer Landespressekonferenz vom 12. Dezember 2002.

2) Tony Blair: Gute Regierung benötigt gute Statistiken. Statistiken sind Ecksteine einer modernen Demokratie.

3) Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz vom 22./23. November 2001.

4) Regierungserklärung der Bundesregierung vom 23. November 1994.

5) Empfehlungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik – Bericht des Statistischen Beirats an die Bundesregierung zur 14. und 15. Legislaturperiode, Wiesbaden, Juni 2002.

6) Aus einem Schreiben des BDI-Präsidenten Dr. Michael Rogowski an den damaligen Bundeswirtschaftsminister Dr. Werner Müller vom 26. Juni 2002.

„Ohne hinreichende Datenbasis sind teure Fehlplanungen im Bereich der Landespolitik, z. B. bei der öffentlichen Infrastruktur – bei Schulen, Krankenhäusern und Straßen – nicht zu vermeiden. Die durch fehlende oder falsche Daten entstehenden Schäden können den Aufwand für eine verlässliche Statistik schnell und deutlich übersteigen.“³⁾ Ohne verlässliche Zahlen über die Drei- bis Sechsjährigen Kindergärten zu bauen, ohne Kenntnis der Entwicklung der Haushalte und des Wohnungsbedarfs Baumaßnahmen zu subventionieren, ohne regionalisierte Informationen über die Altersstruktur Vorsorge für Altenpflege und Altenheimplätze zu treffen, hieße enorme Fehlinvestitionen in Kauf zu nehmen. Gerade in Zeiten knapper Kassen muss der statistische Dienst mit Basisdaten zu einem „Volkswirtschaftlichen Controlling“ eine frühzeitige Ausrichtung von Planungen und Programmen an neue geänderte Rahmenbedingungen ermöglichen und so zu einem „Sparen durch Statistik“ beitragen.

Dieses Wissen – wie Wissen und Bildung überhaupt – auf das „absolut Notwendige reduzieren“⁴⁾ zu wollen, ist sicher eine leicht fehlinterpretierbare These.

Selbstverständlich ließen sich bei einem Verzicht auf gesetzlich angeordnete Statistiken grundsätzlich entsprechende Kostenreduzierungen erreichen. Allerdings werden solche aufgabenkritischen Ansätze von den zuständigen Ressorts, den Unternehmensverbänden, Kammern und Gewerkschaften sowie anderen Nutzergruppen skeptisch beurteilt. In den letzten 20 Jahren wurde das statistische Aufgabenprogramm sechsmal überprüft und „verschlankt“, so dass „die Möglichkeiten zur Bereinigung ... – will man nicht substanzielle Informationsverluste hinnehmen –“ auch nach Ansicht des Statistischen Beirats „praktisch ausgeschöpft“ sind⁵⁾. Wenn selbst der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) die Reduzierung von statistischen Meldepflichten für nicht nachvollziehbar hält, „weil statistische Information und ihre Generierung nicht allein unter dem Aspekt der Belastungen für die Unternehmen gesehen werden darf; zuallererst dient die statistische Informationsinfrastruktur der Erzeugung und Bereitstellung qualitativ hochwertiger Daten für politische und wirtschaftliche Entscheidungen“⁶⁾, dann wird deutlich, dass in der Wissens- und Informationsgesellschaft Statistiken im überragenden Interesse der Allgemeinheit (so das Bundesverfassungsgericht) „notwendend“ sind. Das Programm am „Notwendigen auszurichten“ wäre eine angemessene These, die Raum für zusätzliche

Statistisches Gesamtkonzept (Projektstatus – Stand: 1. März 2003)

Projektkurzbezeichnung	Erledigt (im Routine- betrieb der Linie weiter- zuführen)	In Arbeit	Geplant	Anmerkungen	
I. Weiterentwicklung des Landesinformationssystems (LIS-Neu)					
1.	Data-Warehouse, grafische Benutzerführung	X		GENESIS wird nach den derzeitigen Planungen im Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz nicht eingesetzt. Im Rahmen einer Exportfunktion des neuen LIS wird es aber möglich sein, den GENESIS einsetzenden Ämtern in einem kompatiblen Format Daten aus LIS-Neu zu überlassen.	
2.	GENESIS	X			
3.	Datenmodell „Statistik“		X		
4.	Statistischer Datenpool	X			
5.	Statistische Standardsoftware	X			
6.	Elektronisch verarbeitbare Datenträger	X			
II. Internet-Infothek					
7.	Internettfähige Datenbank	X		Zurzeit erfolgt das Laden der Datenbank mit dem Ziel des Tests durch Pilotanwender.	
8.	Elektronische Versandmedien	X			
III. Statistischer Eingangs- und Ausgangsbereich					
9.	Automatische Datenerfassung und Beleglesung	X		Derzeit sukzessive Einführung der internetbasierten Erhebung bei den Wirtschaftsstatistiken. Piloteinsatz des Verfahrens ELIA zur maschinellen Unterstützung des statistischen Eingangs- und Ausgangsbereichs. Übernahme der in anderen statistischen Ämtern realisierten Qualitätssicherungsmethoden.	
10.	Dezentrale Datenerfassung	X			
11.	Maschinelle Eingangskontrolle	X			
12.	Datenübernahme aus Verwaltungsregistern	X			
13.	AGRA/Integrierte Erhebung	X			
14.	Unternehmensregistersystem (URS)	X			
15.	Mobile Datenerfassungssysteme	X			
16.	Entwicklung von APC-/Netzanwendungen	X			
17.	Plattformneutrale Software-Entwicklungsumgebung	X			
18.	Standardisierte Benutzungsoberfläche	X			
19.	Qualitätssicherung		X		
20.	Projektmanagement	X			
21.	Schlüsselsysteme, Aufgabenkatalog, Nachschlagewerke	X			
22.	Bestandsverzeichnis der Automationslösungen	X			
IV. Kommunikationssysteme					
23.	WORKFLOW		X		Bezüglich der statistischen Eingangs- und Ausgangsbereiche abgedeckt durch das Projekt 11 „Maschinelle Eingangskontrolle“.
24.	AUTARK	X			
25.	Amtsweites Kommunikationsnetz/INTRANET	X			
26.	Amtsweiter Benutzerservice	X			
27.	Archivierungs- und Dokumentenverwaltungssystem		X	Produktauswahlentscheidung getroffen; im Zusammenhang mit den Projekten 11 „Maschinelle Eingangskontrolle“ und 23 „Workflow“ ist zunächst der Einsatz der Archivierungskomponente des Produktes DOMEA der Firma SER geplant.	
V. Verwaltungsmodernisierung					
28.	Personalentwicklung	X		Das Personalentwicklungskonzept ist erstellt (zurzeit Abstimmung mit Personalrat). Bezüglich des Verfahrens FARO erfolgt derzeit die Übernahme der Echtdateien; die Dienstvereinbarung mit dem Personalrat wird vorbereitet.	
29.	Personal- und Stellenverwaltung		X		
30.	Mittelbewirtschaftung	X		Abhängig vom Termin der Festlegung auf Landesebene eigenständige Zwischenlösung. Wird Bestandteil eines DV-Verfahrens zur maschinellen Unterstützung eines amtsweiten Controllings sein. Ergebnis aus den Projekten 22, 25, 27, 30, 31, 32 und 33.	
31.	Controlling		X		
32.	Integrierte Ressourcenverwaltung		X		
33.	Unterstützung der Vertriebsaktivitäten	X			
34.	Datenmodell „Statistisches Landesamt“		X		

neue Statistiken (z. B. Dienstleistungsstatistik, Konjunkturstatistik, Pflegestatistik, Zensusfest) und für Streichung nicht mehr erforderlicher Erhebungen offen lässt. Nettoeinsparungen sind auf diese Weise – nach Ansicht aller Fachleute auf Kundenseite – allerdings nicht zu erwarten. Dies entspricht auch den konkreten gesetzlichen Maßnahmen und entsprechenden Erfahrungen des Statistischen Landesamtes. Dennoch bleibt die aufgabenkritische Durchforstung des Statistikprogramms eine permanente Aufgabe insbesondere der Statistikenutzer und letztlich des Gesetzgebers; den statistischen Ämtern kommt hier (nur) eine Beratungsaufgabe zu.

II. Steigerung der Effizienz

Als Ergebnis der Rechnungshofprüfung wurde vom Landtag 1996⁷⁾ festgelegt, durch Rationalisierungen, Aufgabenverzicht sowie Aufgabenverlagerung insgesamt 176 Stellen beim Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz einzusparen. Bis Ende 2002 waren 173 Stellen bereits eingespart worden; die restlichen drei Stellen sind seit Anfang 2003 unbesetzt. Die Gesamteinsparauflage ist damit erfüllt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Statistischen Landesamtes haben dementsprechend in den vergangenen Jahren erhebliche Rationalisierungsanstrengungen unternommen. Der Personalstand wurde um ein Drittel reduziert. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat dieses Ergebnis besonders gewürdigt und sich daher „den vom Bundesrechnungshof und elf Landesrechnungshöfen durchgeführten abgestimmten Prüfungen des Statistikwesens ausdrücklich nicht angeschlossen, weil er insoweit für Rheinland-Pfalz einen aktuellen Handlungsbedarf nicht gesehen hat“⁸⁾.

Weitere Rationalisierungsmaßnahmen durch Abschluss und Umsetzung der 34 Einzelprojekte des so genannten „Statistischen Gesamtkonzepts“ (siehe Übersicht 1) werden ohnehin vom Statistischen Landesamt gemeinsam mit dem Statistischen Landesauschuss – unter Beteiligung des Landesrechnungshofs – angegangen. Voraussetzung und Folge solcher Rationalisierungen sind jedoch strukturelle Anpassungen an die damit verbundene Wahrnehmung höherwertiger Aufgaben.

Im Haushalt 2004/05 sollen die weiteren Einsparziele – Umfang der Stelleneinsparungen – festgelegt und die Rationalisierungsvoraussetzungen (Stellenhebungen, technologische Verbesserungen) vereinbart werden.

III. Vertiefung der Kooperation zwischen den statistischen Ämtern

Darüber hinaus lässt sich zusätzliches Einsparpotenzial insbesondere durch vertiefte Kooperation aller statistischen Ämter des Bundes und der Länder erreichen. Als Diskussionsgrundlage hierzu folgende Grundthesen:

7) Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 13/802.

8) So die Pressemitteilung „Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland“ des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 19. November 2002.

Die am weitesten gehenden Rationalisierungserfolge sind durch **Kooperation aller statistischen Ämter** zu erreichen, weil so die größten Arbeits- und Kostenteilungsprozesse sowie entsprechend umfangreiche Synergieeffekte entstehen (jede Teillösung mit zwei oder drei Ländern wäre weniger effizient).

Die **methodische und technische Vorbereitung der Statistiken** obliegt entsprechend der zwischen Bund und Ländern gesetzlich fixierten Arbeitsteilung dem Statistischen Bundesamt und wird hier im „Benehmen“ mit den Ländern wahrgenommen.

Durch den statistischen Verbund (aller Länder und des Bundes) sind die Kosten zur **Programmentwicklung** für alle Beteiligten auf ein Minimum reduziert. Angesichts der Leistungsfähigkeit heute verfügbarer Berichtsgeneratoren kann die Eigenentwicklung von Tabellenprogrammen (Vorrattabelleierung) zukünftig auf ein Minimum reduziert werden.

Mit Gründung eines gemeinsamen Forschungsdatenzentrums aller statistischen Ämter lässt sich in Kooperation untereinander und mit der Wissenschaft auch die **Datenbereitstellung und -auswertung** (Analysen/Prognosen) arbeitsteilig vornehmen.

Im Produktionssektor werden künftig verstärkt Client-Server-Lösungen angestrebt, wobei für einzelne Aufgaben jeweils ein einziger Server für alle Bundesländer als denkbarer Lösungsansatz gesehen wird.

Im Bereich der Statistikerhebung, der überwiegend durch variable Kosten bestimmt wird (Kosten proportional zur Fallzahl), sind durch Kooperation oder Arbeitszusammenlegung keine nennenswerten Kostensenkungen zu erreichen.

Kooperationsmöglichkeiten zum Einsatz bestimmter Tools sollten bundesweit genutzt werden.

Zu allgemeinen Funktionen soll die wechselseitige Unterstützung der statistischen Ämter zum Abfangen von Arbeitsspitzen, z. B. in Bereichen der Drucktechnik, der Beleglesung, der Aus- und Fortbildung, verstärkt praktiziert werden.

Die statistische Informationsinfrastruktur dient der Erzeugung und Bereitstellung qualitativ hochwertiger Daten für politische und wirtschaftliche Entscheidungen. Ein ständiger Informationsaustausch zwischen den statistischen Ämtern kann das Spektrum der Statistik-Nutzung im eigenen Land erweitern.

Arbeits- und Kostenteilung einer bundesweiten Kooperation sind auch im Spiegel (u.U. abnehmender) landesinterner Synergieeffekte zu betrachten. Jedes statistische Landesamt ist integraler Bestandteil der jeweiligen Landesregierung und -verwaltung.

Im Rahmen der vertieften Bund/Länder-Kooperation wären durch ein „Benchmarking“ auch die wirtschaft-

Sonderaufgaben

Übersicht 2

Durchführung der Europawahlen, der Bundestagswahlen, der Landtagswahlen und der Kommunalwahlen

Berechnung der Schlüsselzuweisungen, der allgemeinen Straßenzuweisungen, der Zuweisungen zum Ausgleich von Beförderungskosten, der Finanzausgleichsumlage sowie der Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“

Ermittlung der Gewerbesteuerumlage und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sowie des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer

Landeshaushaltsrechnung

Grundvermögensdatei

Berechnung, Bescheidschreibung und Zahlbarmachung des allgemeinen Wohngeldes, des Härteausgleichs sowie der einkommensorientierten Zusatzförderung

Berechnung des pauschalierten Wohngeldes/Härteausgleichs sowie des besonderen Mietzuschusses/Härteausgleichs und Erstattung an die Sozialämter

Berechnung, Bescheidschreibung und Zahlbarmachung der Flächenhilfen mit und ohne Stilllegungsverpflichtung, der Sonderprämie Rindfleisch, der allgemeinen Schlachtpremie, der Mutterkuh-/Mutterschafprämie (einschl. Sonderbeihilfe), des Förderprogramms umweltschonende Landwirtschaft, der Ausgleichszulage in den von der Natur benachteiligten Gebieten, von Beihilfen nach der Weinmarktordnung, des einzelbetrieblichen Förderprogramms sowie der Förderung der Flurbereinigung

Erstellen maschineller Risikoanalysen je Antragsverfahren

Erfassung und Zahlbarmachung manuell berechneter Nachzahlungen und Rückforderungen im Rahmen der vorgenannten Fördermaßnahmen

Durchführung eines länderübergreifenden Flurstücksabgleichs

Pflege der Daten des Automatisierten Liegenschaftsbuches (ALB)

Geoinformationssystem der Landwirtschaftlichen Betriebsdatenbank (GIS-LBD)

Auswertungen Monitoringdaten (jährliche Lageberichte über die Durchführung der Maßnahmen im ländlichen Raum)

Förderung der Produktionsanpassung im Weinbau

Förderung des Übergangs vom Haupt- zum Nebenerwerb für über 50-jährige Landwirte

Erfassung und Nachweisung der bewilligten öffentlichen Finanzierungshilfen (Bereiche Landwirtschaft und Weinbau, Dorferneuerung und Forsten)

Gesundheitsberichterstattung

Ressortstatistik über die Empfänger von Erziehungsgeld

Basisdokumentation Psychiatrie

Schuldatei

Hochschuldatei

lichsten Ablaufprozesse und Methoden im Ländervergleich zu ermitteln. Dies setzt eine einheitlich angelegte Kosten- und Leistungsrechnung voraus. Dabei sind unterschiedliche Aufgabenbündel, Entwicklungsstände und Budgetierungsrahmen so zu berücksichtigen, dass Betriebsvergleiche zwischen den statistischen Ämtern ermöglicht werden.

Dies ist gegenwärtig erschwert, weil

die Arbeitsfelder der einzelnen Ämter sehr unterschiedlich ausgerichtet sind (Statistik, Wahlen, Ressortaufträge). Neben dem Arbeitsfeld Statistik sind vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz die aus Übersicht 2 ersichtlichen Sonderaufgaben wahrzunehmen,

die Statistikprodukte in Quantität und Qualität erheblich voneinander abweichen. Von der Quantität her durch unterschiedliche landesbezogene Ressortstatistiken, durch unterschiedlichen Umfang der Gemeindestatistiken, durch unterschiedliche Informationsangebote. Von der Qualität her durch unterschiedliche Intensität der Analysen und Prognosen,

die Rationalisierungs-, Technisierungs- und Innovationsgrade differieren (Investitionen sind erfolgt oder stehen noch an),

die Nutzungs- und Beratungsintensität der Landesämter voneinander abweicht,

der Arbeitsausführung für Dritte (Ressortaufträge) unterschiedlich ausgeprägt ist,

die Synergieeffekte auf Landesebene unterschiedlich gestaltet und verrechnet werden,

Grundausrüstung, Gebäudemieten und Ähnliches von einzelnen statistischen Ämtern zu zahlen sind, von anderen nicht,

die Beteiligung am statistischen Verbund bei den einzelnen Ländern unter- oder überproportional ausfällt,

die Finanzregelungen zur informationellen Grundversorgung voneinander abweichen,

signifikante Bezugsgrößen als Vergleichsgrundlage gefunden werden müssen, z. B. für statistische Erhebungen die Berichtsstellen (Betriebe, Haushalte etc.), für Auswertungen die Aggregationsstufen (z. B. Anzahl der Ebenen, Anzahl der Gemeinden), für Produkte die Veredelungsgrade (vom Rohmaterial bis zu hochwertigen Analysen) etc., etc.

IV. Resümee

Der Weg echter Rationalisierung durch Reorganisation (z. B. Matrix-Organisation), durch effiziente Metho-

Masterplan zur Reform der amtlichen Statistik in Deutschland

Die Leiter der statistischen Ämter des Bundes und der Länder schlugen auf ihrer Sonder-Amtsleiterkonferenz in Hannover am 20. und 21. Februar 2003 folgende Schritte zur weiteren Reform des statistischen Systems vor:

Standardisierung der Geschäftsprozesse, Verfahren und Methoden

Einsatz moderner Aufbereitungs- und Analysesoftware

Verstärken der ämterübergreifenden Zusammenarbeit und Vertiefung der Arbeitsteilung bei der Statistik-Produktion und -Analyse

Datenerhebung grundsätzlich via Internet (bis 2005)

Einheitliche Gestaltung der Erhebungsbogen

Einheitliches Statistikportal

Verpflichtung der auskunftspflichtigen öffentlichen Stellen zu elektronischer Meldung; Übernahme wirtschaftsstatistischer Daten aus dem betrieblichen Rechnungswesen; Entwicklung entsprechender Softwaremodule in Public-Private-Partnership; konsequentes Nutzen von Verwaltungs- und anderen prozessproduzierten Daten für statistische Zwecke

Einführen einheitlicher Wirtschafts- und Steuernummern

Zusammenführen aller Wirtschaftsstatistiken in einer integrierten Unternehmensdatenbank und Mehrfachnutzung der dort vorhandenen Daten

Einzelstatistische Regelungen grundsätzlich befristen (mit begleitender Evaluation)

Einrichtung eines Informationsmanagements in den statistischen Ämtern zur Vermeidung von Doppelerhebungen im öffentlichen und privaten Sektor.

Als einen besonderen Schwerpunkt bei der Reform des statistischen Systems sehen die Amtsleiter den umfassenden Einsatz modernster Informations- und Kommunikationstechniken an und beschließen daher,

die bisher auf die Aufbereitung von Statistiken begrenzte IT-Verfahrensentwicklung zu erweitern und zu erneuern:

Die arbeitsteilige Kooperation im Entwicklungsverbund wird auf die übrigen Teile des Geschäftsprozesses (Erhebung, Auswertung, Verbreitung) ausgeweitet,
Medienbruchfreie Gestaltung des Gesamtprozesses,
Statistikübergreifende Vereinheitlichung von Verfahren und Schnittstellen;

eine Neugestaltung des Entwicklerverbundes unter Einbeziehung

neuer Organisationsformen (insbesondere Konzentration),
neuer Softwareentwicklungswerkzeuge

ist zu prüfen;

Prüfung von Alternativen zur Erneuerung der Produktionsprozesse, insbesondere

Konzentration auf weniger Rechenzentren,
Einsatz zentraler Anwendungs-/Datenserver,
Vereinheitlichung der IT-Infrastruktur (Hardware, Software, Netzwerke);

Forcierung des Einsatzes neuer Medien für die Datenerhebung und Informationsverbreitung (Internetportal, öffentlich zugängliche Datenbanken).

Mit diesen Maßnahmen und Vorschlägen leistet die amtliche Statistik einen wesentlichen Beitrag zur Entbürokratisierung, zur Entlastung von Unternehmen und zum effizienteren Ressourceneinsatz.

Die Amtsleiter bitten die Aufsichtsbehörden, die erforderlichen Rechtsänderungen einzuleiten und die dafür benötigten Ressourcen bereitzustellen.

den und Arbeitsprozesse sowie durch technologische Neuerungen wird weiter verfolgt. Wie in der Vergangenheit, so können auf diesem Weg auch derzeit und zukünftig weitere Einsparungen erreicht werden.

Zusätzliches Einsparpotenzial wird durch vertiefte Kooperation aller statistischen Landesämter eröffnet. Auf einer Sonder-Amtsleiterkonferenz wurden Ende Februar die weiteren Schritte zur Reform des statistischen Systems vereinbart (siehe Übersicht 3). Nach Konkretisierung dieser Maßnahmen werden die Regierungen in Bund und Ländern gebeten die Umsetzung zu regeln.

Neben dem Sparen an der Statistik kommt dem Sparen durch Statistik – als Beitrag zu einem „Volkswirtschaftlichen Controlling“ – entscheidende Bedeutung zu.

Strukturelle Verbesserungen sind dabei Rationalisierungsvoraussetzung und -folge. Um die Rationalisierungsziele zu erreichen und den qualitativen nutzerorientierten Ansprüchen in Analysen und Prognosen gerecht zu werden, muss sich die deutsche Statistik an internationalem Ausbildungsstandard und Niveau orientieren.

Diplom-Volkswirt Klaus Maxeiner