



# Zentralismus statt Föderalismus in der amtlichen Statistik?

Peter von der Lippe  
ver.di Seminar der Statistischen Ämter von Bund  
und Ländern in Berlin

### Überraschung:

Ist der Zentralismus die Zukunft in der amtlichen Statistik?

**Diskussionspapier (DP)**, beschlossen vom Bundesfachgruppenvorstand in der Sitzung vom 8. Januar 2007; davor bereits

**Positionspapier (PP)**, von ver.di "Zukunft der amtlichen Statistik"

- Ist der Föderalismus in der Statistik noch zeitgemäß?  
AStA Bd. 90/2 (2006), S. 341 - 355
  - Brauchen wir noch selbständige Statistische Landesämter neben dem Statistischen Bundesamt in Deutschland?  
Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften Bd. 57/2006, H. 2, S. 190 - 211
  - Föderalismus in der Statistik: Eine unzeitgemäße Betrachtung? Ver.di  
Journal Bund und Länder, Statistische Ämter, Ausgabe 1/07, S. 2f
- Vortrag in Dresden (Jahrestagung der DStG) 19.Sept. 2006

### (1) Die Statistik hat auch weiter schlechte Karten in der Politik

Entbürokratisierung, Entlastung der Befragten, Argumente der Fachleute werden nicht gehört

### (2) Demontage des Föderalismus schreitet unaufhaltsam fort

Das Ende der "statistischen Kleinstaaterei" hat bereits begonnen; Empfehlungen der Rechnungshöfe vom 7.11.2002 waren nur der Anfang

### (3) Der Masterplan kann Existenzsicherung der Ämter nicht erreichen

Masterplan von Sept. 2003 setzte auf "Einer für Alle"; dem wird aber zunehmend der Boden entzogen (so auch Positionspapier)

### (4) Selbständigkeit der StLÄ ist argumentativ nicht zu halten

Es macht keinen Sinn an etwas festzuhalten, wenn es kaum zu kommunizieren ist

### (5) Stets eine Gefahr: Politik liebäugelt mit Privatisierung der Statistik

Das Argument der Qualität wird missachtet, Vorurteil von ineffizienten Bürokraten

### (6) Wir müssen nach neuen Organisationsformen suchen, um zu retten, was zu retten ist

Bundesbankmodell: Realisierungschancen, offene Fragen (Gewicht der Filiale, Beschäftigungsgarantien eher vom Bund als von den Ländern?)

- (1) Bei "Entbürokratisierung" wird stets sofort an Statistik gedacht (Steht in keinem Verhältnis zu den Kosten)
- (2) auch übertrieben: (gefühlte) Belastung d. Befragten (Mittelstandsentlastungsgesetze)
- (3) Fürsprecher der Statistik in der Politik
- (4) Rechnungshöfe (nicht nur Schließung von Ämtern "salonfähig" gemacht, auch immer wieder Schätzungen von Einsparmöglichkeiten, insbes. beim Personal)

(5) Erschreckend naive Anwendungen der Statistik in Ministerien  
(Beispiel Kaufkraftstudie in Bayern)

(6) Belastung der nationalen Ämter durch EU Vorgaben ungebremst  
(erste Versuche einer Kosten-Nutzen-Analyse)

(7) Qualität zählt nicht  
(Appelle nach Art des Positionspapiers; auch schlechte Karten bei Diskussion über Privatisierung und fachliche Zentralisation)

Bei den Rechnungshöfen sind Kosten das alles dominierende Thema

Auch im Masterplan im Vordergrund

1. Optimierung der Organisation und d. Geschäftsprozesse und
2. Erhaltung der StLÄ, nicht eine Infragestellung der föderalen Struktur

Faktisch hat aber längst die Demontage der föderalen Ordnung begonnen:

Zusammenlegung von Statistikämtern mit anderen Ämtern

Fusion der StLÄ verschiedener Länder

Ausgliederungen von Rechenzentren (→ These 4)

## Die Rechnungshöfe wollen

- StLÄ fusionieren u. mit anderen Ämtern zusammenlegen
- Aufgabenerledigung verstärkt beim StBA konzentrieren
- nur noch 5 bis 6 Einheiten in der Statistik (sollte ausreichen)

## Sie betreiben

"eine offene Kampfansage an die Existenzberechtigung einzelner Statistischer Landesämter, zumindest an die Notwendigkeit einer institutionellen Eigenständigkeit, und zwar in jedem Bundesland"

(DP)



Das Grundgesetz kennt vier Formen der Verwaltungskompetenz

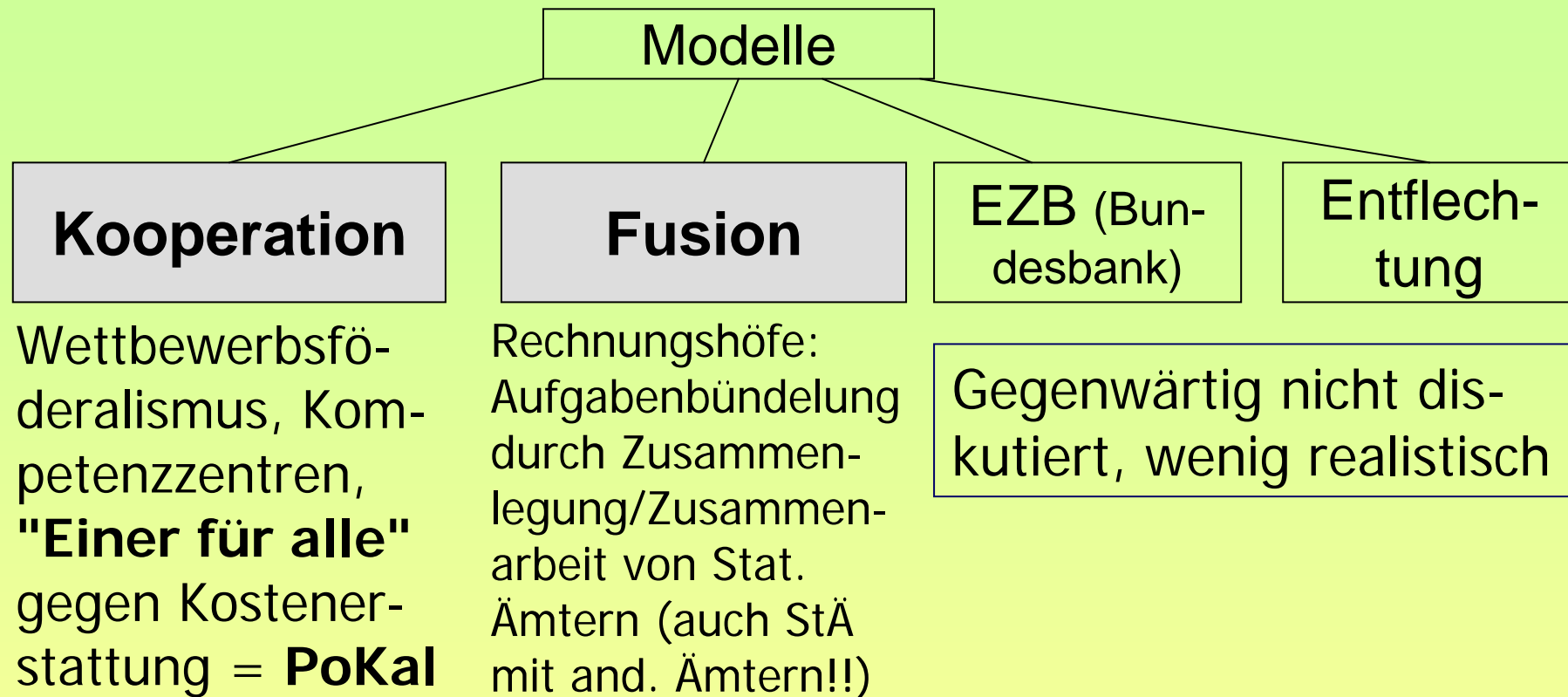
Verwaltung der Länder		Bundesverwaltung	
landeseigene	Auftragsverw.	bundeseigene	bundesunmittelbare (Selbstverw.)
<b>LE</b>	<b>LA</b>	<b>BE</b>	<b>BU*</b>
Art. 30,83,84 GG <b>StLÄ</b>	Art. 85 GG Kraftfahrt BA, Autobahnen	Auswärtiger Dienst, B.Grenzschutz	<b>Bundesbank</b> , BA f. Arbeit

\* Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts;

"Statistik Österreich" ab 2000 Anstalt des öffentlichen Rechts nicht mehr "Zentralamt"

**LE** heißt **selbständige** Landesämter: Bundesgesetze (Statistik für **Bundeszwecke**) "als **eigene Angelegenheit**"

(nicht "im Auftrag des Bundes" wie bei LA)



### **Bundesbankmodell**

**heißt nicht Abschaffung der StLÄ**, nur keine Selbständigkeit (gegenüber dem StBA) in der Bundesstatistik. Es bleiben Landesstatistik und die Vorteile der regionalen Dezentralisation.

"Die amtliche Statistik steht vor der drängenden Aufgabe, ein zukunftsfähiges Kooperationsmodell zu entwickeln, das rasche Effizienzgewinne schafft und so die Anpassungsfähigkeit der amtlichen Statistik an die sich verändernden Wirtschafts- und Gesellschaftsverhältnisse gewährleistet. Dazu gehört, dass die Kooperation über die Informationstechnologie hinausgreift, dass das Statistische Bundesamt Zugang zu den Einzeldaten besitzt ... eine "Mechanik zur Effizienzsteigerung" eingebaut wird ... Effizienzsteigerung über Vorgaben regelmäßig evaluiert werden..."

## Zwei Arten der Arbeitsteilung

		Themen					
		1	2	3	4	5	6
Länder	A						
	B						
	C						
	D						

Numerische  
Heimatkunde

Idealtypus des StLA

dazu paßt **nicht** das

**Fusionsmodell** (zweier Länder,  
zweier Ämter), auch nicht das

**Kooperationsmodell** (PoKal)

Zwei für alle

**PoKal:** Pilotprojekte mit jeweils einem Amt (StLA/StBA) als "Aufbereitungszentrum" für alle Statistikämter

Statistik	Amt
Baugewerbestatistik	Baden Württemberg
Finanz- und Personalstatistik	Brandenburg
Wanderungsstatistik	Mecklenburg Vorpommern
Binnenfischerei	Bayern
Unternehmensregister und Gemeindeverzeichnis	Statistisches Bundesamt

Wie passt das zur Begründung der Selbständigkeit?

ein 17. StLA ?

## **Einer für alle** (und Fusion von StÄ)

"stellen eine Zentralisierung dar und konterkarieren geradezu das föderale Prinzip in der amtlichen Statistik" (DP)

passt nicht zur Begründung d. Selbständigkeit der StLÄ

wenn PoKal erfolgreich ist, ist indirekt bewiesen, dass bisheriges System ("Jeder für sich") schlecht war, also Föderalismus nicht funktioniert

"Es steht also zu befürchten, dass mit dieser Konzentration das Ende der Entwicklung noch nicht erreicht ist" (DP)

Prinzip kann auch Diskussion über outsourcing und Privatisierung anregen (make or buy)

## Neue Bedingungen für "Einer für alle" und Erosion der Selbständigkeit der Landesämter

- Fusionen und Zusammenlegungen mit anderen Verwaltungen schreiten voran

nach Hamburg und Schleswig-Holstein, Berlin und Brandenburg evtl. weitere Fusionen; Zusammenlegungen mit anderen Ämtern bei Mecklenburg-Vorpommern und Saarland

- StLÄ verlieren "ihre" Rechenzentren

am Ende nur noch StBA und Bayern ein eigenes RZ; schwer IT-Kompetenz aufzubauen und zu bewahren; der (Masterplan) verstärkten IT-Zusammenarbeit wird der Boden entzogen

- "Bund zuerst" nach Art von "Europe first"

- **Änderung von Art. 84 und 104 GG**

Bundesstatistiken auch ohne Zustimmung des Bundesrats (der Länder) wenn dadurch keine Mehrbelastung der Länder eintritt

- Erhebungen der Bundesstatistik werden für die StLÄ und die Landespolitik uninteressant

### **Fazit**

"Der Masterplan zur Reform der amtlichen Statistik hat sein ursprüngliches Ziel bereits verfehlt und wird in seiner jetzigen Form auch nicht zum gewünschten Ziel führen" (DP)



### (3.6) Prinzip bei Arbeitsteilung kaum nachvollziehbar: Beispiele

Prinzip der Arbeitsteilung **zentrale/dezentrale Erhebungen**  
schon jetzt etwas undurchsichtig

Durchführung der Erhebungen bei der Statistik der **Großhandelspreise**

in Hamburg, Bremen, Saarland, Berlin und Mecklenburg Vorpommern	das StBA
in allen übrigen Ländern	das jeweilige StLA

Dezentrale und zentrale Erhebungen bei der Einkommensteuerstatistik

EST-Stat.  
dezentral  
3 jährl.

zentrale jährl.  
Geschäftsstat.  
ab 2001 (Ber. Jahr)

ver.di DP

... ist "festzustellen, dass es gegenwärtig also kein tragfähiges Konzept zur Erhaltung der Eigenständigkeit der amtlichen Statistik in den Ländern und zum Erhalt der Arbeitsplätze vor Ort gibt"

"dass zwangsläufig über Alternativen nachgedacht werden muss ... Dabei ist ... auch die Frage zu untersuchen, ob eine konsequente Zentralisierung der amtlichen Statistik beim Bund mit den Landesämtern als Außenstellen nicht sinnvoller wäre ..."

- zu unterscheiden: regionale Dezentralisation und Föderalismus nach deutscher Art
- Gründe für Unabhängigkeit der **Statistik**, Erfahrungen mit Diktatur keine Argumente für Selbständigkeit der **Landesämter**
- Liste der Nachteile bisher nicht widerlegt
- "Fronterfahrung" und Wahrung der Interessen des Landes werden weniger wichtig
- Nicht ausreichend: Hinweis auf Verfassung und Entscheidung der Politiker

Was kaum zu begründen ist, kann man nicht lange durchhalten

## (4.2) Was dem Föderalismus in der Statistik vorgeworfen wird (1: 1-3)

Jeweils zu prüfen ob es an der regionalen Dezentralisation oder an der Selbständigkeit der StLÄ liegt

Bei keiner Gegendarstellung (Meister-Scheufeln, Hohmann) wurde hierauf konkret eingegangen

- **Ausweitung des Erhebungsaufwands** Dienstleistungsstatistik 5% oder 15%? schon bei Fürst 1969

- **StLÄ geben Mikrodaten nicht an StBA**  
StBA bei Datenschutz wie unberechtigter Dritter behandelt

- **Mehr Koordinationsbedarf und mehr Probleme des StBA auf EU Ebene**

- **Neue Statistiken/Techniken** schwieriger zu implement.

- **Mehrfachbelastung mit Kosten**

SAG Lizenzgebühren für Computer nach Kapazität 16 mal (St)

- **Zeitliche Verzögerungen**

- **unrationelle Doppelarbeiten**

gem. Rechnungshöfe v.a. bei **Unternehmensregister** und **FDZn**.

- **Statistik nicht für (Wettbewerbs-) Föderalismus geeignet** (nichts mit dem man sich profilieren kann)

- **Selbständigkeit früher eher gerechtfertigt**

Neue Herausforderungen überfordern kleine Ämter

- **Tabuisierung der Selbständigkeit, StLÄ als Reformbremse**

wenig Neigung Status-quo zu ändern; Reformmodelle mit Überleben auch kleiner Ämter (als Nischenproduzenten) motiviert

- **Übliche Argumente für Föderalismus nicht anwendbar auf Selbständigkeit der StLÄ**

→ nächste Seite

**Ob diese 11 Argumente (und die Pro-Argumente) stichhaltig sind, sollte empirisch untersucht werden**

- Subsidiaritätsprinzip

- Kundennähe, regionale Gewaltenteilung

- Wettbewerb  $\Leftrightarrow$  Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse

- Experimentierfeld

Wettbewerb wirtschaftlich gesehen: Selbstverantwortung, Dynamik, mehr Wahlmöglichkeiten, Stimulierung von Innovation und Effizienz.

Wettbewerb unter den Ländern wird aber meist kritisch betrachtet: "man schließt keinen Bund, um gegeneinander zu konkurrieren" (Johannes Rau).

(5.1) **These 5:** Thema "Privatisierung" nie endgültig vom Tisch

Wenn mit Biegen und Brechen an der bestehenden Ordnung festgehalten wird, besteht die Gefahr, dass eine Privatisierung der Statistik attraktiv wird

Ein öffentliches Gut muss nicht vom Staat monopolistisch produziert werden

Hoheitliche Aufgaben,  
Zentrale Bedeutung der Qualität, Kontinuität und Neutralität

Wettbewerb mobilisiert Effizienzreserven;  
Methodenvielfalt ein Wert an sich

Besonderheiten des Produktionsprozesses bei Statistik lassen keine Effizienzgewinne erhoffen

Auch sonst mehr PPP



## (6.1) These 6: neue Herausforderungen **Zentralismus** einzig stabile Lösung

1. Neue Herausforderungen an Statistikproduktion: Automatisierung, Eurostat; gestiegene Anforderungen der Politik an Schnelligkeit und Reichhaltigkeit des Datenangebots; kompliziertere Methoden

2. Generell kritischere Einstellung zum Föderalismus und Bürokratie  
Zentralismus ist einzig dauerhafte Lösung gegen Privatisierung und Verdacht auf ineffiziente Doppelarbeit

3. Bei regionaler Dezentralisation (Filialen) kann es bleiben

Nochmals

Zur Diskussion steht **nicht Existenz** der StLÄ und deren Aufgaben (Kompetenzen) bei Erhebungen ... wohl aber die **Selbständigkeit** der Landesämter

Landesämter können auch weiter **zusätzliche** Aufgaben in eigener Regie und auf eigene Kosten durchführen

## (6.2) These 6: konkrete Fragen zum **Zentralismus** (Bundesbankmodell)

1. **ver.di**: Landesämter als Außenstellen des StBA könnten eine größere Existenzberechtigung erlangen als jetzige Landesämter

2. **ver.di**: zu fragen, ob mit "Bund als Verhandlungspartner ein stärkerer Beschäftigungsschutz zu erzielen ist" und mehr Aussicht auf Erhalt der Arbeitsplätze besteht

3. Übernimmt Bund die volle finanzielle Verantwortung? Holt er sich das Geld von den Ländern? Behalten diese Einfluss?

4. Ist StBA auch bereit und in der Lage die Weisungsbefugnis auszuüben? Braucht es mehr Personal? Auch Personal bisheriger StLÄ?

5. Fordern Länder Ausgleich und neue Kompetenzen? Was geschieht mit statistischer Beratung der Landesregierungen?

