

Hat der Föderalismus in der Statistik eine Zukunft ?

Prof. Dr. Peter von der Lippe
Vortrag beim Statistischen Ausschuss des BDI
in Düsseldorf

1. Föderalismus: Stand und Reformmodelle
2. Aktuelle Reformaktivitäten
3. Pro und contra Föderalismus

interne Arbeitspapiere (Fü 69) und Gespräche mit

StBA: Hahlen, Hölder, Merk, Radermacher, Gnoss, Buchwald, Chlumsky, Zwick, Janke

StLÄ: Meister-Scheufelen, Kehlenbach/Pauly, Steenken, Elsner

Fragenliste (23 Fragen)

1.1 Aktuelle kritische Stimmen zur amtlichen Statistik in Deutschland

Statistischer Beirat 8. Sept. 2005

- "... weiterhin einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung ... leisten. Effizienzreserven ... nutzen"
- "sollte im Rahmen einer Föderalismusreform das statistische System organisatorisch und institutionell fortentwickelt werden."

BDI, Unternehmen August 2005

"Die Schwächen unserer amtlichen Statistik haben jedoch ein Ausmaß erreicht, dass die Unternehmen angesichts eines zu geringen Nutzens kaum noch ein Interesse daran haben, mit viel Aufwand produzierte Zahlen für Statistiken bereit zu stellen."

Unternehmensstatistik für das 21. Jahrhundert, Konzept eines modularen Informationssystems, Stiftung Brandenburger Tor, Aug. 2005

Stiftung Marktwirtschaft, Juli 2005

1.2.a Rechtliche Optionen, Verwaltungskompetenz der Länder

Das Grundgesetz kennt vier Formen der Verwaltungskompetenz

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

* Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts; "Statistik Österreich" ab 2000 Anstalt des öffentlichen Rechts nicht mehr "Zentralamt"

LE Verwaltung heißt **selbständige** Landesämter

Länder führen Bundesgesetze (Statistik für **Bundes**-zwecke) "als **eigene Angelegenheit**" durch (nicht "im Auftrag des Bundes" wie bei LA)

1.2.b "Bundesbankmodell" (keine aktuell verfolgte rechtliche Option)

Selbständigkeit (bei LE) bedeutet

Kein Einfluss des StBA (Destatis) auf Organisation, Personal- und Finanzausstattung, kein Weisungsrecht

Bundesbank (EZB) Modell (Hölder)

- Nicht zur Diskussion steht

Existenz der StLÄ und deren Kompetenzen bei Erhebungen, wohl aber Selbständigkeit der StLÄ (Mk,St)

○ Landesämter nur noch Zweigstellen des StBA (Vorteil ??)

○ Bund trägt dann auch alle Kosten d. Bundesstat. (VZ 83)
schon deshalb Modell unrealistisch (Ha)

1.2.c Stellung des StBA

- Statistik ist keine für Föderalismus und Wettbewerb geeignete Materie. Für Hö das Hauptargument für EZB Modell Einheitlichkeit, Vergleichbarkeit, Schnelligkeit "Europe first"

Stellung des StBA (Art 87, Abs. 3)

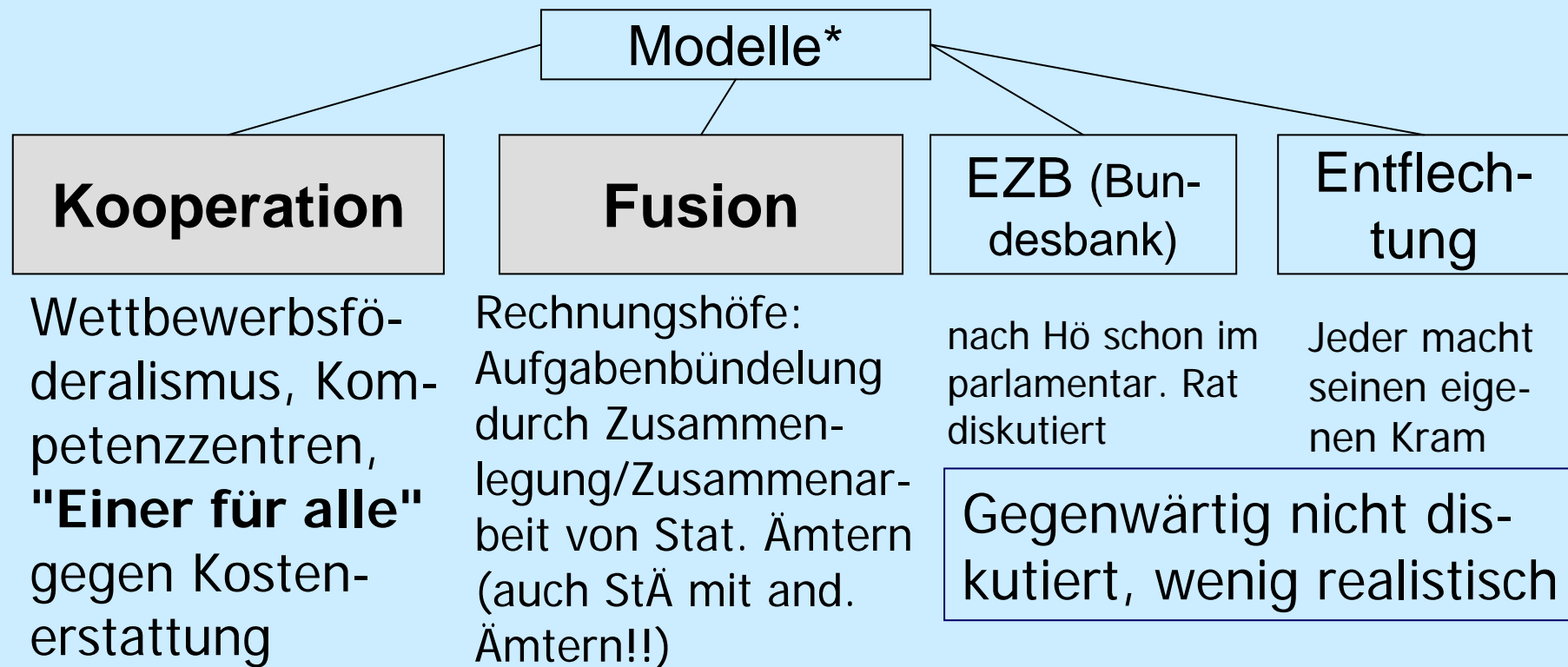
GG Art. 87 ("bundeseigene Verwaltung"), Absätze

1 BE ("mit eigenem Verwaltungsunterbau")

2 BU (bundesunmittelbare Körpersch. u. Anstalten)

3 "Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, **selbständige Bundesoberbehörden** und neue **bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten** des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtet werden"

1.3 Zur Diskussion stehende (rechtl. u. prozessuale) Optionen



* für das Verhältnis zwischen Statistischen Ämtern (nach Ra)

Entflechtungsmodell

in CH und USA; da es kaum reine Landesstatistik gibt, würden StLÄ sehr viel kleiner werden (praktisch Abschaffung der StLÄ, Bundesstat. als BE)

1.4 Restriktionen, zu beachtende Randbedingungen (Ha)

Warum es mit Reform nicht schnell vorangeht
und EZB- Modell nicht realisierbar

Massive Haushalts- und Personalkürzungen (StLÄ)
viel unterqualifiziertes Personal (AH Stat.)
IT: Chancen aber hohe Investitionskosten
StLA Hauptauftraggeber des Rechenzentrums d. Landes
Mehr Mut zur Aufgabenkritik (insbes. bei LÄ) u. outsourcing

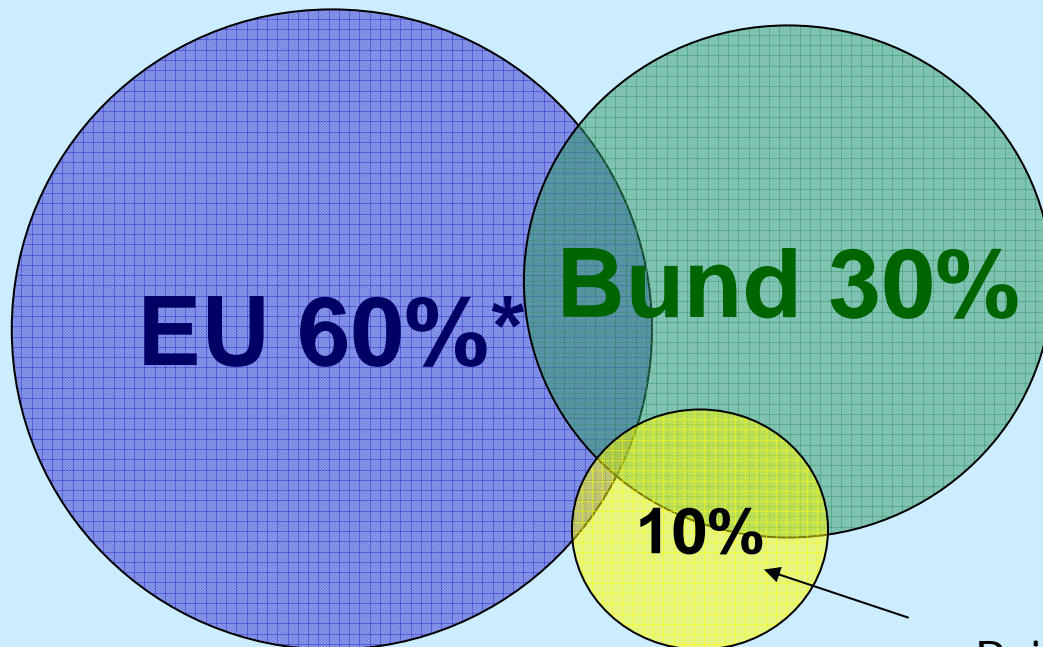
Rechnungshöfe (2002) – Reformprogramm (= **Masterplan**, 2003)
Kooperationsmodell

"Erhalt der Kernkompetenz der StLÄ bei Erhebungen (und Analyse)", "**StLÄ definieren für den Wettbewerb ihre jeweiligen Kernkompetenzen und Kosten**"; Zitate aus dem Masterplan (Sept. 2003)

Kooperation: Wenn "einer für alle" warum dann noch regionale Dezentralisation? Zwei weitere Fragen

1. was bleibt als **Landesstatistik**?

Probleme der Abgrenzung von Bundes- u. Landesstatistik schon bei Fürst (1969)



"Deutschland das Land ... das bei Abstimmungen auf europäischer Ebene am häufigsten überstimmt wird" (Hass, S. 81)

* Zahlen geschätzt nach Ra

Reine Ländersache (Me, Beispiele)

2. Arten der Arbeitsteilung

Themen							
Länder							

Gehobene
Heimatkunde

Probleme bei kleinen StLÄ sicher anders als bei großen

man kann und muss nicht alles selber machen (Personal!), über 200 parallele Stat. im Saarl., HB usw.

Zwei für alle

optimale Betriebsgröße

10 – 12 Mill EW (Me), Hess. StLA (EI, 6 Mill EW)

- Aufgabenkritik (Statistik-"bereinigung")
Ressortetatisierung
- Optimierung der Organisation
- IuK Bündelung
- Höhere Kostendeckung Veröffentl., FDZ (krit. Ha)
- Moderne Steuerungsinstrumente
KLR und länderübergreifendes **Benchmarking**
- Aufgabenbündelung durch Zusammenlegung/ Zusammenarbeit von StÄ

2.1.b Empfehlungen der Rechnungshöfe (2002) - Teil 2

Benchmarking: Kosten des MZ je EW: von 2,64 € (NRW) bis 8,56 € (HB), praktische Probleme bei Benchmarking (Ra)

Das Ziel ist, die "Kosten der Statistik von jährlich mehr als 500 Mio Euro erheblich zu senken"

Alles konterkariert durch Mehrbelastung ausgelöst von EU

Kosten sind nicht der einzige Maßstab auch Qualitätsdimensionen ("Privatisierung", Outsourcing) Nutzerbefragungen (relevance) Akzeptanz, Kundennähe (Me) aber: Konflikt timeliness und accuracy StLÄ nicht alles gleich, wohl aber später (Ra)

- Ressortetatisierung überwiegend und mit guten Argumenten abgelehnt

- Modell des Wettbewerbsföderalismus

"Notwendigkeit die **föderale Struktur im Hinblick auf Wettbewerb zu modellieren**"

- konkrete Projekte im Reformprogramm

Sechs IT Pilotprojekte zum Testen d. Arbeitsteilung, Benchmarking, Reform der Unternehmensstatistik, Standardisierung von Erhebungsprozessen (SteP) → "vernetzte Statistik"

"Modelle der Kooperation sollen auf Praktikabilität geprüft werden"

2.2.b Maßnahmen: Deutschland Online (1a)

Projekte im Rahmen der "Vernetzten Statistik"

IDEV	eSTATISTIK.core	PoKal (Einer für alle)
Internetdatenerhebung im Verbund	Verbindung von Statistik und betrieblichem Rechnungswesen	Optimierte Kooperation in der amtl. Statistik, sechs Pilotprojekte (was bleibt an Begründung f. Förder.?)
Umstellungen in Stat. Ämtern	Aufgabe für Unternehmen u. Hersteller von betriebsw. Software	Baugewerbe BW, Bevölkerungsstat. MV, Binnenfischerei BY, Finanz- u. Personal BB, UReg StBA
Zugang gemeinsames Portal	bundesweite einheitliche virtuelle Statistik-Annahmestelle	Bish. Zusammenarbeit im Softwareverbund wird auf ges. Feld der Statistikproduktion ausgedehnt

2.2.c Masterplan, Maßnahmen (2)

- **Aufgabenbündelung (große Einheiten)**

durch Zusammenlegung/Zusammenarbeit von StÄ:

"Zusammenlegung bleibt Option"; Nischenprodukte (Berufsbildung, Weinbau, Verkehrsunfälle usw.) könnten Tummelplatz für kleine Ämter werden

Fälle von Fusion und Zusammenarbeit

Hamburg/Schlesw. Holstein 1.1.04 (mit Schmerzen St);

Berlin + Brandenburg (polit. Wille ist da, zum 1.1.2007)

Mitteldeutschl. (Sachs.+ S. Anh.+Thür.; wird wohl kaputt geredet (St))

Bremen + Niedersachsen

schon früher

R.Pf. + Saarl. + Hessen (ist damals aber gescheitert, St)

2.3.a Stellungnahme der Rechnungshöfe zu eingeleiteten Maßnahmen

Generell

"schon jetzt... Einsparungen in Millionenhöhe." "Maßnahmen ... zwar grundsätzlich geeignet ... Das Ziel ... wird aber dennoch nicht konsequent genug verfolgt"
Festhalten an Ressortetatisierung

IuK Bündelung Arbeits-
teilige Software-
entwickl. (auch
and. Stat. aufg.)

Das StBA wird sich "lediglich im bisherigen Umfang beteiligen. Eine weitergehende Beteiligung ... wurde ... von den Ländern einhellig abgelehnt ... Sie können sich offenbar nur schwer zur Überwindung von Behördenegoismen durchringen."

**Marketing,
KuL bench-
marking**

Heftige Kritik an Serviceangeboten u. an vermeidbaren Doppelarbeiten, insbes. bei FDZs
Zentralisierung der FDZn wird gefordert (Ha)

**Zusammen-
legung**

"ein wesentlicher Paradigmenwechsel" "schon jetzt Einsparungen in bedeutender Höhe" (kritisch Ra)

10. Nov. 2005

P. v. der Lippe Vortrag in Düsseldorf (BDI)

Folie 16

3.1.a Sündenregister der regionalen Dezentralisation (1)

Was dem Föderalismus in der Statistik vorgeworfen wird

von mehr relevant zu weniger (oder nicht mehr so) relevant

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

Bericht des Bund-Länder-Ausschusses "Statistik" an die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder zur weiteren Möglichkeit des Bürokratieabbaus im Bereich der Wirtschaftsstatistik, März 2004

"9. Verkleinerung von Stichproben bei Konjunkturstatistiken ... Aufforderung ... Stichprobenumfänge dahingehend zu überprüfen ... Dafür: Alle Länder"

- **Mehr Koordinationsbedarf** (Ha)
mehr Probleme des StBA auf EU Ebene

3.1.b Sündenregister der regionalen Dezentralisierung (2)

noch Argumente contra Föderalismus in der Statistik

"Die Koordinierung durch den Bund ist wirksamer als die freiwillige Koordinierung der Länder untereinander" (Fürst)
Bei jeder der ca 200 Statistiken eine Referentenbesprechung

- **StLÄ geben Mikrodaten nicht an StBA**

StBA bei Datenschutz wie unberechtigter Dritter behandelt
zentrale Verfügbarkeit wichtig Ra; (relativiert durch FDZ, Zw, nach Ha nach wie vor aktuell, StLÄ haben Angst keine Auswertung mehr zu machen)

- **Implementierung neuer Statistiken u. Techniken schwieriger** Laptops, Quartalerhebungen beim MZ (Hö)

- **Mehrfachbelastung mit Kosten**

SAG Lizenzgebühren für Computer nach Kapazität 16 mal (St)

3.1.c Sündenregister der regionalen Dezentralisierung (3)

- **unrationelle Doppelarbeiten (Faktenfrage)**

Rechnungshöfe v.a. bei **Unternehmensregister** und **FDZn**.
Warum 2 Portale? Warum mehrmals Erarbeiten method. Grundlagen?
Warum statt dessen nicht mehr PPP und Aufträge an private Institute?

- **Zeitliche Verzögerungen**

Unfallstatistik ohne Bremen, Veröffentlichungskalender (Hö)

- **Statistik nicht für Föderalismus geeignet** (Hö, *nicht* Ha) auch durch EU Druck auf unitäre Lösungen und Flexibilität

Ob diese 7 und die folgenden 6 Argumente stichhaltig sind, sollte empirisch untersucht werden und ist politisch zu entscheiden

3.2.a Argumente pro, Offenheit für Lernen aus Erfahrung (1)

Argumente für die regionale Dezentralisation und Selbständigkeit der Landesämter

- optimale Betriebsgröße bei Verwaltung
dezentral = effizient (Me), Einige StLÄ so groß wie ein NSO
- wenn nicht mehr Landesverwaltung (LE) wird
Service für Länder reduziert (Me)
selbständige Stat. Ämter, so wie man sich eigene Landesrundfunkanstalten leisten möchte (Ke)
- Grundsatzentscheidung letztlich politisch (Ke)
StLÄ selbständig, weil landespolitischer Auftrag
(aber allein dazu [Analysen] bräuchte man wenig manpower)

3.2.b Argumente pro regionale Dezentralisierung (2)

- besond. Kompetenz bei Erhebungen, Fronterfahrung dezentrale Pflege d. Unternehmensregisters, Aufbau der Zweigstelle Bonn; viele zentr. Erhebungen ⇒ Argument begründet auch nicht zwingend Unabhängigkeit

- Unternehmen wollen Landes-Konjunkturstatistik Sie sind sogar bereit dafür zu zahlen; geeignete Strukturen für PPP (Ke, Beispiel der Giessereistatistik, Verbände können im Auftrag des StLA eine Statistik auf eigene Kosten weiterführen)

- Nur ein Gesetzgebungsvorhaben statt viele

1. Praktikabilität d. Wettbewerbs 2. Zug zum Zentralismus bereits abgefahren?

3.3 Praktische Probleme der Arbeitsteilung zwischen den StÄ u. mit Privaten

Prakt. Probleme mit Wettbewerb

- Einzelne Ämter profilieren sich mit speziellen Kompetenzen*, fairer Wettbewerb Zwang zur Definition von Aufgaben, Beteiligung an Ausschreibung und Kontrahierung, Verrechnung der Kosten der StLÄ untereinander (Ra, St)

- Kernbereich - auslagerbare Tätigkeiten

Wie abzugrenzen? Hoheitliche Tät. u. Grundauftrag bleibt, Reduktion der Fertigungstiefe? (Ra)

Zeitgeist 1. nat. u. internat. Politik, 2. neue techn. Möglichkeiten der Statistikproduktion, 3. populäre Föderalismuskritik

*CENEX Kompetenzzentren Centres and Networks of Excellence Aufsatz Ha

3.4.a Ist der Zug zur regionalen Zentralisierung bereits abgefahren? (1)

- nationale u. internationale politische Vorgaben

National: Rechnungshöfe, Föderalismusreform

schnelle nationale Ergebnisse vs. tiefe regionale Gliederung (schon bei Fü) "Europe first"

Schwierigkeiten in der EU mit dem deutschen Modell
Spanien vermied deutsches Modell (Martin Guzman)

- neue technische Möglichkeiten

Bei BStatG noch nicht absehbar: Flexibilität, Eurostat, Mikrodaten, Internet, Belastungsdiskussion, neue Entwickl. bei IKT

3.4.b Ist der Zug zur regionalen Zentralisierung bereits abgefahren? (2)

Mehr zentrale Erhebungen und auch allen zugängliche (Mikro-) Datenpools (Beispiel Eink.Steuerstat.)

**ESt-Stat.
dezentral
3 jährl.**

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



eSTATISTIK.core, SteP (Standardis. v. Erhebungsprozessen [Fragebögen, Plausibilisierung,...]), neue Technik verlangt auch anderes Personal
Wirtschaftsidentifikationsnummer, elektron. Handelsregister

3.4.c Beispiel dezentrale und zentrale Einkommensteuerstatistik

Bundesstatistik: ESt-Stat, 3 jährl.

Jährl. Geschäftsstatistik
ab Veranlagungsjahr 2001 (nicht LSt)

Berichtsweg: dezentral
Glieder. nach Gemeinden

Zentral, Merkmale im wesentl.
gleich, nach Bundesländern

"Durch das Jahressteuergesetz 1996 wurde das Gesetz ... so geändert, dass seither die **Einzeldaten** der ... wie auch der übrigen Steuerstatistiken **im Statistischen Bundesamt zusammengeführt** und flexibel für weitere Aufbereitungen genutzt werden können." Zuvor lieferten StLÄ nur aggregierte Daten," zusätzliche (Analysen konnten) ... nur unter erheblichem Zeit- und Personalaufwand erstellt werden"

(V. Kordsmeyer, Die Einkommensteuerstatistik als Mikrodatenfile, in J. Merz, M. Zwick, Mikroanalysen und aml. Statistik, S. 159f)

3.4.d Generelle Kritik am Föderalismus (unrationelle Verwaltung)

- populäre Föderalismus-Kritik

- Gabor Steingart: "Deutschland, der Abstieg eines Superstars"

ein Produkt der Alliierten, schwacher Zentralstaat war gewollt, das langsamste Regierungssystem der Welt, kostspieliger Luxus

- Hans Herbert von Arnim: "Vom schönen Schein der Demokratie"

Versorgungsinteresse der politischen Klasse, immer weniger Gesetzgebungskompetenz der Länder (dafür mehr zustimmungspflichtige Gesetze) und immer mehr Verwaltung bei den Ländern (Aufwertung der Min.Präs. u. Landesregier.), kontraselektiver Finanzausgleich.

Danke für die Aufmerksamkeit

