

11. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein

Die mit der Fusion der Statistischen Landesämter Hamburg und Schleswig-Holstein möglichen Einsparpotenziale wurden bisher nicht ausgeschöpft.

Die Einsparvorgabe der Träger beruhte auf undifferenzierten Schätzungen und vagen Annahmen. Sie war auch durch den Erhalt von 2 Standorten wenig ambitioniert. Sie bleibt mit 3 Mio. € weit hinter den von den Rechnungshöfen aufgezeigten 8 Mio. € zurück.

Eine Nachsteuerung ist dringend erforderlich. Hierzu bedarf es eines zukunftsgerichteten Geschäftsmodells.

11.1 Fusion der Statistischen Landesämter Hamburgs und Schleswig-Holsteins 2004

Die Statistischen Landesämter der Freien und Hansestadt Hamburg und des Landes Schleswig-Holstein fusionierten zum 01.01.2004 zum Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Statistikamt Nord). Vorausgegangen waren entsprechende Vorschläge der Rechnungshöfe, die Zusammenarbeit der Länder auf dem Gebiet der amtlichen Statistik weiter auszubauen, um hierdurch Synergieeffekte, Effizienzsteigerungen und Entlastungen bei den Länderhaushalten zu erreichen.¹ Einsparungen sollten vorwiegend durch die Reduzierung von Personalausgaben erzielt werden. Hierfür war vorgesehen,

- IT-Verfahren nur noch von einem Standort aus zu betreuen,
- Intendanz- und Querschnittsbereiche an einem Standort zu konzentrieren,
- Mengeneffekte bei Statistiken mit kleiner Fallzahl auszuschöpfen und
- Leitungspositionen abzubauen.²

Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg und der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (Rechnungshöfe) haben gemeinsam geprüft, ob bzw. in welchem Umfang das Ziel der Fusion erreicht worden ist.

¹ Vgl. Jahresbericht 2003 des Rechnungshofs Hamburg, Tzn. 421 bis 444; Bemerkungen 2003 des LRH Schleswig-Holstein, Nr. 12 sowie Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland, November 2002, Abschnitt 2.

² Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 17/3233 vom 26.08.2003 und 17/3522 vom 21.10.2003 sowie Staatsvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Schleswig-Holstein über die Errichtung eines gemeinsamen Statistischen Amtes als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts vom 27.08.2003.

Die Rechnungshöfe haben bisher noch nicht mobilisierte Einsparpotenziale und Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt.

11.2 **Einsparvorgabe aufgrund undifferenzierter Schätzungen und Annahmen unzureichend**

Die Freie und Hansestadt Hamburg und das Land Schleswig-Holstein legten als Träger u. a. fest, dass

- der Sitz der Anstalt Hamburg ist und Standorte in Hamburg und Kiel unterhalten werden,
- der Anstalt in der Umbauphase (2004 und 2005) die überrollten Haushaltsbudgets aus den Länderhaushalten ungekürzt zur Verfügung stehen und
- von 2006 bis 2010 die Personalausgaben gegenüber dem Personalbudget 2004 um insgesamt 15 % bzw. ca. 3 Mio. € gekürzt werden.

Die Vorgabe für die einzusparenden Personalausgaben beruhte nach den Feststellungen der Rechnungshöfe auf unzureichend differenzierten Schätzungen sowie vagen Annahmen eines zur Vorbereitung der Fusion eingesetzten Projekts. Sie war deshalb nur in stark eingeschränktem Maße als Handlungsrahmen für die vorgesehene Fusion geeignet, wie auch die seinerzeit vom Projekt geäußerten Vorbehalte bestätigten.

Die Rechnungshöfe halten es für nicht akzeptabel, dass die Vorschläge des Projekts trotz der festgestellten Prognoseunsicherheiten und der geäußerten Vorbehalte ohne weitere Qualitätssicherung als Einsparvorgabe zugrunde gelegt worden sind. Damit wurde auf die mögliche und gebotene Vorgabe eines deutlich höheren Einsparpotenzials verzichtet.

Dass die Einsparvorgabe der Träger kein ambitioniertes Ziel war, zeigt sich schon daran, dass sie bereits Ende 2007 größtenteils erreicht war. Statt der vorgegebenen 6 % hatte das Statistikamt Nord bis zu diesem Zeitpunkt bereits 11,2 % der Personalkosten eingespart.¹ Auch mit Blick auf die bereits im Jahr 2002 von den Rechnungshöfen auf Basis der Gesamtkosten geschätzten Einsparmöglichkeiten im Umfang von rd. 8 Mio. €² ist eine Nachsteuerung dringend erforderlich.

¹ Sofern eine zwischen Vorstand und Verwaltungsrat vereinbarte Verfahrensweise zur Anrechnung von neuen Aufgaben auf das Einsparziel zugrunde gelegt wird, sind es bis Ende 2007 sogar 14,3 %.

² Vgl. Bemerkungen 2003 des LRH Schleswig-Holstein, Tz. 12.6.3. Die dort aufgezeigten Einsparmöglichkeiten basieren auf einem Ein-Standort-Modell.

11.3 **Zukunftsgerichtetes Geschäftsmodell erforderlich**

Die Rechnungshöfe haben das Statistikamt Nord aufgefordert, in Abstimmung mit den Aufsichtsbehörden sowie gegebenenfalls unter Hinzuziehung externen Sachverständigen ein zukunftsgerichtetes Geschäftsmodell zu entwickeln. Hierbei ist unter Berücksichtigung der

- bisher nicht ausgeschöpften Effizienzreserven,
- Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens¹ sowie der
- im Masterplan zur Reform der amtlichen Statistik² definierten Grundsätze „Einer für alle“ sowie „make or buy“

das gesamte Aufgabenspektrum auf den Prüfstand zu stellen.

Insbesondere ist zu klären, welche

- Aufgaben und Tätigkeiten des Statistikamt Nord zukünftig noch durch eigenes Personal abdecken soll,
- Aufgaben und Tätigkeiten an andere Statistische Ämter abgegeben oder in länderübergreifenden Kompetenzzentren zusammengefasst werden können,
- qualitativen und quantitativen Personalkapazitäten für das zukünftig wahrzunehmende Aufgaben- und Tätigkeitsspektrum benötigt werden,
- Zielorganisation für die Wahrnehmung des veränderten Aufgaben- und Tätigkeitsspektrums erforderlich ist und
- Auswirkungen des Geschäftsmodell auf die Auslastung und zukünftige Nutzung der beiden Standorte hat.

In die Betrachtung sind die Altersstruktur sowie die altersbedingte Fluktuation des Personals einzubeziehen.

11.4 **Zwei Standorte stehen wirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung entgegen**

Die Länder haben sich frühzeitig für die Beibehaltung der Standorte Hamburg und Kiel entschieden, weil ein Ein-Standort-Modell als politisch nicht durchsetzbar und sozialverträglich kaum realisierbar eingeschätzt wurde. Die Vor- und Nachteile des Ein-Standort-Modells wurden bisher nicht grundlegend analysiert und in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bewertet.

¹ Vgl. Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland, November 2002.

² Vgl. Masterplan zur Reform der amtlichen Statistik, Bericht der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, September 2003.

Die Rechnungshöfe hatten bereits vor der Fusion darauf hingewiesen, dass ein dauerhafter Erhalt beider Standorte einer flexiblen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und Personaldisposition entgegensteht. Um weitere Synergieeffekte und Rationalisierungsgewinne zu realisieren, hatten sie empfohlen, den Erhalt beider Standorte zeitlich zu begrenzen.

Die Rechnungshöfe halten die Realisierung des Ein-Standort-Modells aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit weiterhin für erforderlich. Sie haben gefordert, die mit dem Ein-Standort-Modell verbundenen Vor- und Nachteile zu analysieren und in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darzustellen.

11.5 **Vorstand überdimensioniert**

Der Vorstand des Statistikamtes Nord besteht aus 2 auf 5 Jahre berufenen Mitgliedern. Bei der Fusion wurden die Leiter der ehemaligen Statistischen Landesämter Hamburg und Schleswig-Holstein bis zum Eintritt in den Ruhestand zu Mitgliedern des ersten Vorstands bestellt.¹ Die Rechnungshöfe hatten bereits vor der Fusion deutlich gemacht, dass eine Anstalt in der Größenordnung des Statistikamtes Nord eine Leitungsspitze mit 2 hoch dotierten Spitzenkräften nicht trägt. Diese Einschätzung berücksichtigt auch einen Vergleich mit dem weitaus personalstärkeren Amt für Statistik Berlin und Brandenburg, dessen Vorstand nur aus einer Person besteht.

Die Rechnungshöfe haben mit Blick auf diesen Ländervergleich und die im Staatsvertrag vereinbarte Reduzierung von Leitungspositionen (vgl. Tz. 11.1) gefordert, den Vorstand nach Eintritt der jetzigen Amtsinhaber in den Ruhestand dauerhaft auf eine Person zu reduzieren. Die Änderung bedarf u. a. einer Anpassung des Staatsvertrags. Deshalb sollten die Träger diese Entscheidung frühzeitig treffen.

11.6 **Krankheitsbedingte Fehlzeitquote hoch**

Aufgrund einer erstmals vorgenommenen Auswertung stellte das Statistikamt Nord fest, dass es in 2007 zu 1.647 Fällen von Arbeitsunfähigkeit mit einem Ausfall von 8.241 Arbeitstagen gekommen ist. Bezogen auf die vom Personalbestand² des Statistikamtes Nord geleisteten Jahresarbeitstage entspräche dies einer krankheitsbedingten Fehlzeitquote von rd. 7,9 %.³ Damit standen nach Berechnungen der Rechnungshöfe Personalkapazitäts-

¹ Vgl. Staatsvertrag vom 27.08.2003, §§ 7 und 23.

² Vgl. Kennzahlenbuch der Freien und Hansestadt Hamburg, Version 2.9, Stand 2008, S. 11. Der laut Kennzahlenbuch ermittelte statistische Personalbestand betrug zum 01.01.2007 insgesamt 412 Beschäftigte.

³ Gemäß Personalbericht Hamburg 2007, Band 1: Personalstrukturbericht, S. 57 bis 70, liegt die durchschnittliche krankheitsbedingte Fehlzeitquote in Hamburg bei 6,9 %.

ten im Umfang von rd. 33 Vollzeitäquivalenten¹ mit einem Personallkostenvolumen von rd. 2,23 Mio. €² ganzjährig nicht für die Aufgabenerledigung zur Verfügung.

Die Rechnungshöfe haben das Statistikamt Nord aufgefordert, den Aufbau einer mit anderen Dienststellen vergleichbaren³ Krankenstatistik zu forcieren. Diese soll von den Führungskräften im Interesse einer zielgerichteten Personalplanung und -disposition genutzt werden, um

- die Ursachen und Auswirkungen des Krankenstandes zu ermitteln,
- geeignete Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung⁴ sowie des Eingliederungsmanagements⁵ zu entwickeln und einzuleiten und
- die Personalbemessung mit Blick auf die Optimierung des Personaleinsatzes zu hinterfragen sowie gegebenenfalls nachzusteuern.

Die Rechnungshöfe haben ferner gefordert, dass der Verwaltungsrat und die Aufsichtsbehörden in regelmäßigen Abständen über Umfang, Ursachen und Entwicklung der Fehlzeiten sowie die vom Statistikamt Nord eingeleiteten bzw. abgeschlossenen Maßnahmen unterrichtet werden.

11.7 **Kosten- und Leistungsrechnung verbesserungsbedürftig**

Die im Statistikamt Nord eingerichtete Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) lässt eine verursachungs- und verursachergerechte Zuordnung der Kosten für Statistiken nur in einem eingeschränkten Umfang zu. Grund: Das Statistikamt Nord hat überwiegend mehrere Statistiken zu je einem Kostenträger zusammengefasst. Dadurch ist es nicht möglich, die Kosten für jede einzelne Statistik zu ermitteln. Außerdem werden die Kostenträger nicht mit dem tatsächlichen, sondern mit einem geschätzten Zeitaufwand belastet.

Die Kosten für die von Dataport erstellten Rechenzentrumsleistungen werden den einzelnen Kostenträgern nicht mit der erforderlichen Genauigkeit zugeordnet.

¹ Berechnung: Krankheitsbedingte Fehltag / Sollarbeitszeit = 8.241 / 252 = 32,7.

² Der angegebene Wert enthält neben den reinen Personalkosten (rd. 1,54 Mio. €) auch anfallende Sach- und Gemeinkosten (rd. 690.000 €).

³ Vgl. Personalbericht Hamburg 2007, Band 1: Personalstrukturbericht, S. 57 bis 70.

⁴ Vgl. Empfehlungen des Strategie- und Expertenkreises Betriebliche Gesundheitsförderung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, Stand: Februar 2005. Die Empfehlungen behandeln Standards zur Analyse von Fehlzeiten und der daraus folgenden Maßnahmenplanung der betrieblichen Gesundheitsförderung.

⁵ Vgl. Empfehlungen des Strategie- und Expertenkreises Betriebliche Gesundheitsförderung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, Stand: September 2004. Die Empfehlungen behandeln ein Verfahren im Rahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung, bei dem es um die Durchführung des Eingliederungsmanagements für Langzeiterkrankte gemäß § 84 SGB IX geht.

Die Rechnungshöfe haben das Statistikamt Nord aufgrund der Steuerungsrelevanz sowie mit Blick auf die weiterhin zu leistenden Einsparungen (vgl. Tz. 11.2), die Einführung der Ressortdeckung (vgl. Tz. 11.8) und das Benchmarking (vgl. Tz. 11.10) aufgefordert, eine verursachungs- und verursachergerechte Kostentrennung und -verteilung sicherzustellen.

11.8 Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung

Die Rechnungshöfe hatten bereits 2003¹ eine Reduzierung des Statistikbestands sowie die für eine wirkungsvolle Aufgabenkritik erforderliche Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung gefordert. Schleswig-Holstein hat das zum Anlass genommen, um seit 2007 stufenweise eine Ressortdeckung einzuführen. Dabei werden die Haushaltsmittel für Statistiken zentral beim Innenministerium veranschlagt und den Fachressorts in Rechnung gestellt. Vergleichbares ist in Hamburg bisher nicht vorgesehen.

Auch wenn der Statistikbestand zu rd. 90 % auf Bundesrecht oder Vorschriften der EU beruht,² erfolgt die Initiative zur Vorbereitung von Statistikgesetzen regelmäßig in den Fachressorts von Bund und Ländern. Eine wirksame Aufgabenkritik muss deshalb auf der Ebene der Fachressorts ansetzen.

Die Rechnungshöfe haben mehrfach gefordert, die für das Entstehen von Statistiken verantwortlichen Fachressorts auch mit den Kosten zu belasten. Geschieht dies nicht, fehlt ein Anreiz für rechtzeitige Gesetzesfolgenabschätzungen, eine kostensenkende Aufgabenkritik und eine kontinuierliche Reduzierung des Statistikbestands.

Aus diesem Grund ist auch Hamburg aufgefordert, Fach- und Finanzverantwortung unter Berücksichtigung der in Schleswig-Holstein gewonnenen Erfahrungen zusammenzuführen. Selbst wenn hiermit ein zusätzlicher Aufwand in den Innen- sowie den Fachressorts verbunden sein sollte, ist zu erwarten, dass sich dieser nach der Umstellungsphase deutlich reduzieren und hinter den verfahrensmäßigen und wirtschaftlichen Vorteilen, der erreichten Transparenz sowie dem in deren Folge aufwachsenden Kostenbewusstsein zurückbleiben wird.³ Die von der Behörde für Inneres vorgetragenen Vorbehalte werden insofern nicht geteilt.

Um ein aufgabenkritisches Denken und verstärktes Kostenbewusstsein auch auf der Fachressortebene der übrigen Länder und beim Bund zu be-

¹ Vgl. Jahresbericht 2003 des Rechnungshofs Hamburg, Tzn. 421 bis 444; Bemerkungen 2003 des LRH Schleswig-Holstein, Nr. 12.

² Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 16/2175 vom 08.07.2007.

³ Vgl. Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland, November 2002, Abschnitt 2.

wirken, haben die Rechnungshöfe das Statistikamt Nord und die Aufsichtsbehörden zudem gebeten darauf hinzuwirken, dass möglichst alle Länder sowie der Bund dieses Prinzip einführen.

11.9 **Forschungsdatenzentrum - abgestimmtes Finanzierungskonzept erforderlich**

Das Forschungsdatenzentrum der Länder (FDZ) ist mit Wirkung vom 01.04.2002 als Gemeinschaftseinrichtung der damals 16 Statistischen Ämter eingerichtet worden. Seitdem wird es ohne eigene Rechtspersönlichkeit in Form einer Arbeitsgemeinschaft betrieben, in der jedes Amt einen fachlich spezialisierten regionalen FDZ-Standort bildet.¹ Das FDZ ermöglicht es wissenschaftlich forschenden Einrichtungen, anonymisierte Mikrodaten der amtlichen Statistik zu nutzen. Es wird seit 2004 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung mit Mitteln der Wissenschaftsförderung gefördert. Wie die zum 31.12.2009 auslaufende Förderung kompensiert und eine mögliche Folgefinanzierung sichergestellt werden soll, ist gegenwärtig offen.²

Die Rechnungshöfe haben das Statistikamt Nord aufgefordert, dazu ein mit den Aufsichtsbehörden abgestimmtes Finanzierungskonzept vorzulegen, wie das Engagement im FDZ dauerhaft und ohne weitere Inanspruchnahme der Träger finanziert werden kann. Zu überprüfen ist hierbei auch, ob die vom FDZ erhobenen Nutzungsentgelte kostendeckend sind.

11.10 **Benchmarking zügig ausbauen**

Auf der Grundlage der Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder³ haben die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder in 2002 mit dem Aufbau eines länderübergreifenden Benchmarking begonnen. Im Jahr 2007 nahmen 13 statistische Ämter am Benchmarking für 8 Statistiken teil. Das Statistikamt Nord beteiligt sich erst ab 2008 am Benchmarking, und zwar mit der Insolvenzstatistik. Eine weitere Beteiligung ist künftig nur bei den neu in das Benchmarking aufgenommenen Statistiken vorgesehen.

Die Rechnungshöfe haben das Statistikamt Nord aufgefordert, sich schon jetzt bei weiteren Statistiken am Benchmarking zu beteiligen. Hierbei sollten vorrangig die kostenintensiven Statistiken berücksichtigt werden, da die erzielbaren Effizienzgewinne bei diesen am deutlichsten ausfallen dürf-

¹ Das Statistikamt Nord hat die Federführung für die Bereiche Land- und Forstwirtschaft übernommen.

² Das Statistikamt Nord kalkuliert die Kosten des FDZ mit insgesamt 118.000 € pro Jahr.

³ Vgl. Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland, November 2002.

ten. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sind zu nutzen, um die bestehenden Arbeitsprozesse und Strukturen weiter zu optimieren. Die Aufsichtsbehörden sind regelmäßig über deren Umsetzung sowie die dadurch erzielten Effizienzgewinne zu informieren.

11.11 **Verträge mit externen Auftragnehmern - Vertragsabwicklung unzureichend**

Das Statistikamt Nord hat in den vergangenen Jahren mehrfach Verträge mit externen Auftragnehmern geschlossen. Die mit der Anbahnung, dem Abschluss und der Abwicklung der Verträge zusammenhängenden Verfahrensabläufe waren nicht oder nur unzureichend dokumentiert. Ausschreibungsunterlagen, Vergleichsangebote und Vergabevermerke lagen größtenteils nicht vor. Zudem folgten die vereinbarten Vergütungssätze mangels zentraler Vorgabe keinen einheitlichen und nachprüfbaren Regeln, sondern orientierten sich lediglich an Erfahrungswerten.

Die Rechnungshöfe erwarten, dass die Vergabeverfahren und deren Dokumentation gesetzeskonform erfolgen. Das Statistikamt Nord hat die mit der Vorbereitung, dem Abschluss und der Abwicklung von Verträgen zusammenhängenden Auswahlkriterien und Entscheidungen sowie die jeweiligen Qualitäts-, Kosten- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte transparent und revisionssicher zu dokumentieren. Ferner müssen die Vergütungssätze anhand kalkulatorischer Berechnungen überprüft und die ermittelten Vergütungssätze verbindlich festgeschrieben werden.

11.12 **Stellungnahme der Verwaltung**

Die Behörde für Inneres sowie das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein haben in ihrer gemeinsamen Stellungnahme auf die erbrachten Aufbauleistungen, die grundsätzlichen Schwierigkeiten des Fusionsprozesses und die mit dem Zusammenwachsen beider Ämter verbundenen Anstrengungen hingewiesen.

Nach Auffassung der beiden Innenbehörden sind die Rechnungshöfe nicht auf die besonderen Rahmenbedingungen des Zusammenwachsens der beiden ehemaligen Statistischen Landesämter eingegangen. Das Statistikamt Nord habe seine Arbeiten erfolgreich bewältigt auf der Grundlage des Staatsvertrags, der in der Präambel die Gleichberechtigung der beiden Träger in einer auf Dauer angelegten Verteilung der Kompetenzen mit qualifizierten Dauerarbeitsplätzen an beiden Standorten festlege.

Die Behörde für Inneres hat sich im Gegensatz zu den Rechnungshöfen und dem Innenministerium Schleswig-Holstein gegen die Einführung einer

Ressortdeckung ausgesprochen. Sie hat dies mit fehlendem Einfluss der Länder auf die statistischen Erhebungen, die im Wesentlichen auf Bundes- oder Europarecht beruhen, sowie einem hohen Aufschlüsselungsaufwand, der nach ihrer Einschätzung keine Einsparungen erwarten ließe, begründet.

Im Übrigen haben die Behörde für Inneres und das Innenministerium Schleswig-Holstein zugesagt, den Forderungen und Empfehlungen der Rechnungshöfe nachzukommen; die Reduzierung des Vorstands und die Verbesserung der KLR würden geprüft. Die erforderlichen Berechnungen, konzeptionellen Überlegungen und Untersuchungen sollen zügig durchgeführt bzw. eingeleitet und die Ergebnisse den Rechnungshöfen vorgelegt werden.

Nach Auffassung der Innenbehörden könne aus der Tatsache, dass einer Empfehlung gefolgt oder einer Forderung entsprochen würde, nicht stets abgeleitet werden, dass auch alle zugrunde liegenden Feststellungen in vollem Umfang anerkannt würden. Es sei z. B. sachgerecht, die Frage der Erforderlichkeit von 2 Vorstandsmitgliedern auch dann einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen, wenn diese Personalausstattung als angemessen angesehen würde.