

**Zwischenbericht**  
**zur Evaluierung der Rahmenvereinbarung**  
**AK I am 04./05.10.2016**

## **1. Ausgangslage**

### **1.1 Rahmenvereinbarung**

In ihren "Empfehlungen zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland" hatten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im November 2002 die Bündelung von Aufgaben der Softwareentwicklung und Statistikaufbereitung bei einer oder wenigen Stellen gefordert. Zur Umsetzung dieser Empfehlung hatten die Dienstaufsichtsbehörden der statistischen Ämter des Bundes und der Länder in ihrem Bericht an die IMK vom 18.09.2003 vorgeschlagen, dass künftig nach dem Motto „Einer für Alle“ jeweils ein Amt (oder mehrere Ämter) die Softwareentwicklung, die Statistikaufbereitung sowie ggf. auch weitere Arbeiten für andere Ämter übernehmen sollten. Die Zusammenarbeit solle zu mehr Effizienz bei der Aufgabenerledigung beitragen, indem die Vorteile einer stärkeren Arbeitsteilung genutzt und Wettbewerbselemente bei der Verteilung der Aufgaben eingeführt werden. Um einen möglichst reibungslosen Übergang zu ermöglichen, solle die neue Arbeitsweise nicht sofort bei allen Statistiken, sondern schrittweise eingeführt werden. Die IMK hat diesem Modell am 21.11.2003 zugestimmt.

Um die neue Form der Zusammenarbeit rechtlich abzusichern, wurden im Juni 2005 durch eine Ergänzung des Bundesstatistikgesetzes um § 3a Abs. 1 und § 16 Abs. 2 Satz 2 BStatG die Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung zum Zwecke einer ämterübergreifenden Aufgabenerledigung klargestellt und die Voraussetzungen und Grenzen der Übertragung von Arbeiten auf andere Ämter geregelt. Die von den Dienstaufsichtsbehörden ausgearbeitete Rahmenvereinbarung des Bundes und der Länder über eine ämterübergreifende Aufgabenerledigung in der amtlichen Statistik wurde von der IMK auf ihrer Sitzung am 08./09.12.2005 zustimmend zur Kenntnis genommen und im Jahr 2006 im Umlaufverfahren unterzeichnet. Gemäß § 9 Satz 2 der Rahmenvereinbarung ist ihre Anwendung zu evaluieren.

Die **Rahmenvereinbarung des Bundes und der Länder über eine ämterübergreifende Aufgabenerledigung in der amtlichen Statistik** legt folgende Grundsätze für die ämterübergreifende Aufgabenerledigung in der amtlichen Statistik fest:

- Arbeitsteilung nach dem Prinzip „Einer (oder einige) für Alle“.
- Wirtschaftlichkeit durch
  - Aufgabenbündelung und Spezialisierung,
  - Standardisierung,

- Wettbewerbsanreize zur Kostensenkung
- und Verrechnung.
- Umfassender Anwendungsbereich.

Zur Steuerung der Umsetzung der Rahmenvereinbarung wurde der Lenkungsausschuss Optimierte Kooperation (LA OPTIKO) eingesetzt.

## 1.2 ZPD

Mit der erstmals im April 2007 getroffenen **Vereinbarung über die „Zentrale IT-Produktion und Datenhaltung“ (ZPD)** schufen die statistischen Ämter des Bundes und der Länder die Voraussetzungen für die Konzentration des technischen Betriebs statistischer IT-Verfahren an einem Standort mit einer dezentralen Nutzung durch alle Ämter; auch diese Verfahren dienten damit der Umsetzung der Rahmenvereinbarung (§ 1 Satz 5, § 3). Bei der Übertragung der zentralen IT-Produktion an ein einzelnes statistisches Amt sollte neben dem Wettbewerbsgedanken oder dem Ziel einer möglichst ausgeglichenen Verteilung von ZPD-Aufgaben auf IT-Ämter auch die Realisierung von Synergieeffekten durch die Konzentration gleichgelagerter Verfahren an einem Standort beachtet werden. Für den Zugriff auf Mikrodaten im Rahmen der ZPD haben die statistischen Ämter des Bundes und der Länder gemeinsame Regeln erarbeitet. Danach stellen sich die statistischen Ämter des Bundes und der Länder gegenseitig Mikrodaten für Sonderaufbereitungen, Zusatzaufbereitungen, die technisch methodische Vorbereitung oder Weiterentwicklung von Bundesstatistiken, die Erfüllung supra- und internationaler Aufgaben und sonstige Zwecke zur Verfügung. Zu den Regeln des Datenzugriffs gehören unter anderem Festlegungen zur rechtzeitigen Information über den Zweck der Einzeldatennutzung – ggfs. mit dem Recht des Widerspruchs – sowie Vorgaben zur Erstellung und Bereitstellung der Auswertungsprogramme und -ergebnisse.

## 1.3 Zensus 2011

Für den Zensus 2011 wurde das Prinzip der ämterübergreifenden Aufgabenerledigung in der amtlichen Statistik sogar gesetzlich verankert. So nahmen die statistischen Ämter der Länder die informationstechnischen Aufgaben bei der Gebäude- und Wohnungszählung, der Haushaltsstichprobe sowie der Haushaltegenerierung und der Auswertungsdatenbank arbeitsteilig im Sinne einer zentralen Verarbeitung und Datenhaltung wahr (**§ 12 Abs. 7 Satz 1 ZensG 2011**). Verantwortlich waren gemäß § 12 Abs. 7 Satz 3 ZensG 2011 der Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen, das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen und das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung. Damit im Zusammenhang entstandene Kosten wurden gegenseitig erstattet (vgl. hierzu § 25 Satz 2 Zensusgesetz 2011 in Verbindung mit § 1 der Verwaltungsvereinbarung zur Verteilung des Bundeszuschusses nach § 25 ZensG 2011). Zur Abrechnung der zentralen Zensus-IT-Kosten nach § 3 der Verwaltungsvereinbarung zur Verteilung des Bundeszuschusses nach § 25 ZensG 2011 und zum weiteren Betrieb der Auswertungsdatenbank wurde eine Anschlussvereinbarung durch die Innenminister und -senatoren der Länder geschlossen.

Die **statistischen Ämter der Länder** stellen in ihrem **Ergebnisbericht zur Evaluierung des Zensus** vom März 2015 fest, dass sich auch bei der IT-Organisation des Zensus 2011 das arbeitsteilige Vorgehen als zweckmäßig erwiesen hat. Für ein Amt wäre die IT-Organisation aufgrund der Komplexität der IT-Programme und der zu bearbeitenden sehr großen Datenmengen schwer durchführbar gewesen. Durch die Verteilung der Last auf Betriebs- und Entwicklungsseite wurde zudem eine Minimierung der Risiken, die durch den Ausfall einzelner IT-Systeme hätten entstehen können, erreicht.

Für den zukünftigen Zensus wird als Hauptforderung eine frühzeitige Entwicklung der Fachkonzepte und eines IT-Gesamtkonzepts empfohlen. Aufbauend auf dem Gesamtkonzept sollte frühzeitig mit den weiteren technischen Konzeptionen und den Programmierungen begonnen werden, um im späteren Verlauf des Projekts eine intensivere Qualitätssicherung der in den Lasten- und Pflichtenheften niedergeschriebenen Anforderungen sowie längere Testphasen der einzelnen Prozesse zu ermöglichen.

## 2. Evaluierung Rahmenvereinbarung

### 2.1 Bewertung durch die statistischen Ämter

Die **statistischen Ämter des Bundes und der Länder** haben in einem **Abschlussbericht Evaluierung und Weiterentwicklung des Masterplans zur Reform der amtlichen Statistik 2003 vom März 2015** die Umsetzung der Rahmenvereinbarung und der ZPD-Vereinbarung bei der Softwareentwicklung sowie der zentralen IT-Produktion und -Datenhaltung analysiert und den erreichten Stand bewertet. Sie haben festgestellt, dass die optimierte Kooperation nach beiden Vereinbarungen die **Kernkompetenzen** der amtlichen Statistik **gestärkt** sowie **Effektivität und Effizienz** der Statistikerstellung im Rahmen des Föderalismus wesentlich **erhöht** haben, zugleich aber aufgetretene **Probleme** (z. B. der Untertreibungswettbewerb, die Vergabe nach nichtfachlichen Gesichtspunkten sowie die schwierige Ressourcen- und Personalplanung in den statistischen Ämtern) nicht verschwiegen. Auf Nachfragen der AG Evaluierung Rahmenvereinbarung haben sie ergänzend zu den Themen Kostenverrechnung, Ungleichgewichte zwischen den Ämtern, Umfang der gemeinsamen Softwareentwicklung und der zentralen IT-Produktion und Datenhaltung, Wirtschaftlichkeit der ämterübergreifenden Kooperation sowie zu alternativen Modellen für die Verteilung von Aufgaben Stellung genommen.

Die Rahmenvereinbarung über eine ämterübergreifende Aufgabenerledigung in der amtlichen Statistik regelt in § 6 Abs. 1, dass Arbeiten eines statistischen Amtes für andere statistische Ämter im Geltungsbereich der Rahmenvereinbarung jeweils gegen ein vereinbartes Entgelt erbracht werden. Auf dieser Grundlage haben die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder in einem ersten Schritt ein **Kostenverrechnungsmodell** für die Softwareentwicklung und -pflege entwickelt. Die Leistungen innerhalb des Statistischen Verbunds werden danach alle zwei Jahre verrechnet. Die erste Verrechnung erfolgte am 31.03.2012

für Softwareentwicklungsleistungen (einschließlich Qualitätssicherung) für den Abrechnungszeitraum 2010-2011. Am 31.03.2014 fand die zweite Verrechnung von Softwareentwicklungsleistungen für den Zeitraum 2012 bis 2013 statt. Die dritte Verrechnung der Softwareentwicklungsleistungen und erstmalige Verrechnung der Kosten der ZPD erfolgte bis zum 31.03.2016 für den Zeitraum 2014-2015.

Die Verrechnung erfolgt zunächst getrennt für die Softwareentwicklung und die ZPD in folgenden Schritten:

- Ermittlung der Gesamtkosten.
- Ermittlung des Verbund-Solls je Amt.
- Vergleich des Verbund-Solls mit den tatsächlich erbrachten Leistungen.
- Monetarisierung einer Über- bzw. Untererfüllung des Verbundsolls.

Die Abrechnungszyklen für **Softwareentwicklungsleistungen** zeigen **Ungleichgewichte bei der Erfüllung des Verbund-Solls durch die Ämter**. Hierfür gibt es verschiedene Ursachen, im Wesentlichen:

- Anzahl und Größe der Softwareentwicklungsprojekte und -aufträge im Verbund variieren stark. Ämter mit einem vergleichsweise hohen Verbund-Soll können ihren Anteil nur dann erbringen, wenn sie an großen Optiko-Projekten (Optiko = Optimierte Kooperation; Optiko-Projekte = Projekte ab einem Entwicklungsaufwand von 12 Personenmonaten) beteiligt sind.
- Wartungs- und Änderungsaufträge für bestehende IT-Verfahren können i. d. R. am wirtschaftlichsten vom programmierenden Amt umgesetzt werden. Dadurch haben Ämter, die viele IT-Verfahren entwickelt haben, ein vergleichsweise hohes Volumen an Wartungsaufträgen.
- Es existiert ein grundsätzlicher Konflikt zwischen dem Prinzip der Verbundquotenerfüllung einerseits und dem Prinzip des Wettbewerbs andererseits. Ein Anbieter, der sein Verbund-Soll noch nicht erfüllt hat, kann bei der Vergabe von Optiko-Projekten nur dann zum Zug kommen, wenn er das günstigste Angebot abgibt oder wenn er sich bereit erklärt, die geforderte Leistung zum Preis des günstigsten Anbieters zu erbringen. Ob das möglich ist, hängt von zahlreichen Komponenten ab, u. a. Kostenstrukturen, Auslastung der Entwickler, Know-how der Entwickler.
- Aufträge können grundsätzlich nicht beliebig aufgeteilt werden. Allerdings können Großprojekte durch die Bildung von Konsortien aufgeteilt werden. Aufteilungen bedingen jedoch immer auch einen erhöhten Abstimmungsbedarf.
- Die durch den Wettbewerb gegebene Ungewissheit der Auftragszuteilung erschwert eine effiziente Ressourcenplanbarkeit.
- Die Ämter verfügen nur über begrenzte Personalkapazitäten und Größe.

Auch beim **zentralen Betrieb von IT-Verfahren** gibt es Ungleichgewichte. Die wesentlichen Gründe dafür sind:

- Die kostenintensiven Großrechnerverfahren werden nur noch von wenigen Ländern betrieben (BW, BY, MV, ST, NRW). Sie betragen im Abrechnungszeitraum 2014 bis 2015 mit 2,3 Millionen Euro rund 51 % des Gesamtvolumens, sollen allerdings schrittweise abgelöst werden.
- Wenigen kostenintensiven ZPD-Verfahren stehen viele kostengünstigere ZPD-Verfahren gegenüber. Die Spanne der Betriebskosten pro Jahr reicht von ca. 2.100 € bis ca. 790.000 €.
- Auch bei ZPD-Verfahren besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel der Verbundquotenerfüllung einerseits und dem Prinzip des Wettbewerbs andererseits. Ein Anbieter, der sein Verbund-Soll noch nicht erfüllt hat, kann bei der Vergabe von ZPD-Verfahren nur dann zum Zug kommen, wenn er das günstigste Angebot abgibt oder wenn er sich bereit erklärt, die geforderte Leistung zum Preis des günstigsten Anbieters zu erbringen. Es besteht insofern eine Abhängigkeit von den unterschiedlichen Preisstrukturen der statistischen Ämter bzw. ihrer IT-Dienstleister. Da der Großteil der statistischen Ämter nicht mehr selbst Rechenzentren betreibt, konkretisiert sich das Prinzip des Wettbewerbs bei der ZPD-Vergabe in vielen Fällen im Wettbewerb der IT-Dienstleister oder – anders formuliert – es erfolgt die Akquirierung von Aufträgen in vielen Fällen zugunsten externer IT-Dienstleister.

Über- und Untererfüllungen der Verbundquote werden als Forderungen und Verbindlichkeiten **monetarisiert**. Der Ausgleich von Soll und Haben erfolgt über ein Treuhandkonto beim Hessischen Finanzministerium. Für die Verrechnungszeiträume 2010-2011, 2012-2013 und 2014-2015 ergaben sich im Bereich der Softwareentwicklung bzw. ZPD folgende Zahlungen (negativ = Untererfüllung/Verbindlichkeit, positiv = Übererfüllung/Forderung):

	Softwareentwicklungszahlungen 2010/2011 in Euro			Softwareentwicklungszahlungen 2012/2013 in Euro			Softwareentwicklungs- und ZPD-Zahlungen 2014/2015 in Euro					Darstellung ZPD-Zahlungen 2014/2015 <u>ohne Großrechner</u> in Euro	
	2010	2011	Ver- rechnung 2010/11	2012	2013	Ver- rechnung 2012/13	Softwareentwicklungs- zahlungen 2014/2015		ZPD-Zahlungen 2014/2015		Ver- rechnung Software- entwick- lung und ZPD 2014/2015	2014	2015
							2014	2015	2014	2015			
BW	-25.504,10	-87.728,98	-113.233,08	-153.013,40	23.804,97	-129.208,42	32.438,52	-71.484,12	10.760,48	-37.293,39	-65.578,51	-52.787,09	-57.717,35
BY	82.716,00	109.093,43	191.809,43	-106.345,55	-181.342,68	-287.688,22	359.690,85	181.288,05	307.962,61	291.661,63	1.140.603,14	93.826,46	56.304,01
BBB	-56.867,25	-118.301,41	-175.168,66	11.349,00	8.171,20	19.520,20	-58.674,30	42.080,75	-108.669,34	-109.162,88	-234.425,77	-2.652,50	-15.380,78
HB	-116.078,12	-103.866,90	-219.945,02	-68.297,85	-95.032,35	-163.330,20	-115.495,68	-57.171,17	-19.587,61	-20.050,34	-212.304,80	-7.438,47	-9.191,26
HE	965,02	-7.921,88	-6.956,86	-51.955,38	-8.570,25	-60.525,63	114.371,98	-104.944,98	-97.397,51	-116.712,95	-204.683,47	-2.370,53	-32.289,11
MV	1.378,60	58.490,55	59.869,15	-25.878,21	23.609,63	-2.268,57	59.875,28	58.743,29	379.667,86	379.490,39	877.776,81	-16.415,32	-19.942,55
NI	-147.648,06	20.399,86	-127.248,20	-34.467,87	-2.044,82	-36.512,68	-103.951,94	4.087,65	-175.413,71	-176.152,57	-451.430,56	-46.817,09	-61.923,48
NORD	164.122,33	-25.099,63	139.022,70	38.331,82	111.952,12	150.283,94	65.610,02	-76.440,16	-77.090,98	-79.043,92	-166.965,04	-124,00	-10.779,73
NW	-209.616,13	47.497,06	-162.119,07	-271.209,34	-207.157,45	-478.366,79	-55.381,48	22.939,65	-326.640,90	-345.109,32	-704.192,05	-138.834,58	-188.391,44
RP	55.006,14	79.218,78	134.224,92	82.434,86	87.320,46	169.755,32	-73.547,60	23.216,87	-76.234,72	-78.361,97	-204.927,42	-13.657,00	-22.567,87
SL	87.127,52	-20.735,07	66.392,45	24.237,91	13.860,44	38.098,35	127.591,68	-35.135,74	-19.483,25	-19.638,56	53.334,12	-3.513,05	-5.609,49
SN	197.001,94	198.464,25	395.466,19	280.554,08	150.254,93	430.809,01	-43.470,15	-155.355,79	28.977,95	-51.821,30	-221.669,29	10.079,37	7.041,94
ST	-43.150,18	26.857,77	-16.292,41	54.291,24	-47.438,65	6.852,60	-32.225,44	-46.595,12	21.422,77	21.544,67	-35.853,12	-19.500,45	-24.243,71
TH	195.830,13	-89.890,74	105.939,39	-81.235,36	139.891,68	58.656,32	-74.766,67	12.061,93	38.903,55	39.386,40	15.585,20	75.065,72	71.103,17
BD	-185.283,84	-86.477,08	-271.760,92	301.204,03	-17.279,22	283.924,80	-202.065,07	202.708,89	112.822,82	301.264,12	414.730,75	125.138,53	313.587,67

Für die Geschäftsstelle Optiko (GS Optiko), die zur Unterstützung der ämterübergreifenden Kooperation eingerichtet wurde, entstanden in den letzten fünf Jahren Personalkosten (inkl. Sachkostenpauschale) zwischen 164.000 € und 253.000 € p. a.

Nach Aussage der statistischen Ämter ist das Prinzip der ämterübergreifenden Kooperation im Bereich der IT, weil im Gesamten **wirtschaftlich**, ohne Alternative und garantiert in der Regel auch die Effizienz für den Einzelnen. In welchem Maße die Länder profitieren können und wollen, hänge der Natur des Föderalismus entsprechend allerdings von den konkreten Gegebenheiten in den Ländern ab.

## 2.2 AG Evaluierung Rahmenvereinbarung

Die AG Evaluierung Rahmenvereinbarung hat zunächst eine **Bestandsaufnahme** der arbeitsteiligen Zusammenarbeit der Länder auf der Grundlage des Abschlussberichts der statistischen Ämter durchgeführt. Dabei sind die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Rahmenvereinbarung und der ZPD-Vereinbarung sowie der ämterübergreifenden Zusammenarbeit beim Zensus 2011 herausgearbeitet worden:

Rechtl. Grundlage	Rahmenvereinbarung	ZPD-Vereinbarung	Zensus
<b>Anwendungsbereich</b>	Softwareentwicklung, techn. Datenaufbereitung u. andere Arbeiten (§ 3 Rahmenvereinbarung)	IT-Produktion und Datenhaltung	IT-Aufgaben bei Erhebung, Aufbereitung, Auswertung (§ 12 Abs. 7 ZensG)
<b>Tats. Umfang</b>	Softwareentwicklung (Optiko)	IT-Produktion	Softwareentwicklung und Betrieb
<b>Vergabe</b>	VMAS <sup>1</sup> -SE	VMAS-ZPD	durch ZensG (§ 12 Abs. 7)
<b>Vergabekriterien</b>	Qualität, Wirtschaftlichkeit, Verbundquote  bei Qualitätssicherung: Freiwilligkeit, Patenland,	Wirtschaftlichkeit, Verbundquote	

<sup>1</sup> Vorgehensmodell Amtliche Statistik

	Erfüllungsquote im Verbund		
<b>Entscheidung</b>	2/3 – Mehrheit – Einstimmigkeit beim Ob (§ 4 Abs. 4 RahmenV bzw. § 4 Abs. 6 GO-LA Optiko)	2/3 – Mehrheit – Einstimmigkeit beim Ob (§ 4 Abs. 4 RahmenV, § 4 Abs. 6 GO-LA Optiko)	
<b>Verrechnung</b>	Kostenverrechnung i. R. d. optimierten Kooperation		§ 25 ZensG, VwV der Länder

In einem nächsten Schritt wurden im Gespräch mit Vertretern der statistischen Ämter des Bundes und der Länder und der Geschäftsstelle Optiko folgende Themen und Ziele für die zukünftige Zusammenarbeit der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder herausgearbeitet:

- Regelungen zum Umgang mit Leistungsstörungen bei der betrieblichen bzw. programmiertechnischen Aufgabenerledigung durch einzelne Ämter.
- Ausweitung des Prinzips „Einer für Alle“ auf die fachliche Kooperation.
- Kernkompetenzen in allen Ämtern.
- Berücksichtigung der bestehenden Personalstruktur in dem Veränderungsprozess, der neue und andere Qualifikationen des gehobenen und höheren Dienstes erfordert.
- Prüfung der Kriterien der Vergabe, insbesondere inwieweit der fachlichen Kompetenz ein höheres Gewicht eingeräumt werden soll.

Auf Bitten der AG Rahmenvereinbarung haben sich die statistischen Ämter des Bundes und der Länder bei der **Amtsleiterkonferenz am 5. und 6. Juli 2016** mit der Fortentwicklung der IT-Zusammenarbeit befasst und einen Vorschlag für ein optimiertes Modell zur Vergabe von Softwareentwicklungsaufträgen beschlossen, das ab dem 01.01.2018 für die Dauer von zwei Jahren erprobt werden soll. Kernpunkte des **optimierten Vergabemodells** sind:

1. Das neue Vorgehens- und Vergabemodell wird in zwei Phasen eingeteilt. Die Phase 1 beinhaltet die Projektinitialisierung und das Portfoliomanagement.

Ausgehend von den Referentenbesprechungen werden – jeweils für einen Statistikbereich und nicht (nur) für eine Einzelstatistik – Arbeitsgruppen (AG) Programmmanagement gebildet. Mitglieder der jeweiligen AG sind das Patenland, das Statistische Bun-

desamt (Leitung) sowie weitere interessierte Landesämter. In dieser AG werden insbesondere die fachlichen Anforderungen des jeweiligen Statistikbereiches an die benötigten IT-Systeme spezifiziert und priorisiert. Die AG Programmmanagement übernimmt dabei nachfolgend auch eine aktive Rolle im gesamten Softwarelebenszyklus.

2. Weiterhin wird eine multidisziplinär besetzte Arbeitsgruppe Portfoliomanagement gebildet, unter Mitwirkung der Geschäftsstellen Optiko und AKIT (Arbeitskreis Informationstechnik). In dieser AG werden die insgesamt von den AG's Programmmanagement gelieferten fachlichen Anforderungen mit den verfügbaren IT-Ressourcen des Verbundes (Abfrage durch die GS AKIT) sowie der Aufwandsschätzung der GS AKIT und eines Expertengremiums zusammengeführt. Die AG Portfoliomanagement erstellt eine Portfolioübersicht, konsolidiert und priorisiert diese und legt sie den Amtsleitungen zur Entscheidung vor.

3. Die sich daran anschließende Phase 2 beinhaltet die Zuteilung eines Auftrages sowie die Lastenhefterstellung.

Der weitere Fortgang in Phase 2 bestimmt sich nach der Größe des Projektes. Dabei soll entweder das bereits bisher gehandhabte AKIT-Verfahren (Projekte bis einschließlich 12 Personenmonate) oder das Optiko-Verfahren (Projekte ab mehr als 12 Personenmonate) Anwendung finden.

Das Optiko-Verfahren beginnt mit der Prüfung des Vorhandenseins eines Fachkonzeptes bzw. dessen Erstellung. Dieses wird durch das für Methoden zuständige Statistische Bundesamt, das für diese Statistik zuständige Patenamtsamt, einem Anforderungsanalytiker und interessierten Ämtern als grundsätzliche Verfahrensanforderung und zunächst unabhängig von technischen Umsetzungsgesichtspunkten erarbeitet. Das Fachkonzept ist Grundlage für eine anschließende belastbare Interessenbekundung sowie die vorläufige Zuteilung des Auftrages an einen IT-Auftragnehmer. Die endgültige Auftragsvergabe erfolgt nach der Erstellung des Lastenheftes. Es wird vorausgesetzt, dass an der Erstellung des Lastenheftes der potentielle IT-Auftragnehmer maßgeblich mitwirkt und dieses fachlich belastbare Programmieranforderungen enthält. Auf dieser Grundlage erstellt der potentielle IT-Auftragnehmer ein Angebot nach den Regelungen der bestehenden VMAS-SE, über das der LA-OPTIKO nach einer Angebotsprüfung entscheidet, bei Dissens auch im Verhandlungsverfahren unter Berücksichtigung weiterer Interessenten.

Durch die frühzeitige Mitwirkung der Interessenten an der Fachkonzeptentwicklung sowie des/der potentielle/n IT-Auftragnehmer am Lastenheft sollen die Qualität der Programmieranforderungen und die Belastbarkeit der erwarteten IT-Kosten (Aufwände lt. Angebot) ver-

bessert werden. Kosten- und zeitaufwändige Änderungen in der Realisierungsphase (Change-requests) sollen damit wirksamer vermieden werden. Jedem Amt ist es dabei selbst überlassen, sich im IT-Bereich auf einzelne technische Kompetenzbereiche zu spezialisieren und nur in diesen Bereichen Leistungen im Verbund anzubieten bzw. zu übernehmen. Durch die frühzeitigere Zuteilung soll eine bessere Erfüllung der Verbundquote durch alle Ämter ermöglicht und mehr Planungssicherheit für das in der Regel unbefristet beschäftigte IT-Personal in den statistischen Ämtern erreicht werden. Durch eine Fachkonzepterstellung noch vor der Auftragszuteilung werden zugleich die Anforderungen auf eine objektivierte und belastbare Grundlage gestellt. Mittelfristig könnte einer Zersplitterung der Kompetenzen im statistischen Verbund entgegengewirkt werden. Nicht jedes statistische Amt könne IT-Personal vorhalten, das für jede fachliche Aufgabenerstellung bei der Softwareentwicklung über die entsprechenden IT-Kompetenzen verfügt. Um die Qualität der IT-Produkte zu sichern, bietet sich daher eine Bündelung von Kompetenzen an. Die beschlossene Vorgehensweise lehnt sich an Verfahren im europäischen statistischen System an, die Prioritäten für die Projekte zur Umsetzung der mittelfristigen Planung setzen.

### 2.3 Bewertung

Die mit der Rahmenvereinbarung angestrebte arbeitsteilige Aufgabenerledigung ist nach Auffassung der **Dienstaufsichtsbehörden der Länder** von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder bei der Softwareentwicklung, in der zentralen IT-Produktion und bei der Durchführung des Zensus 2011 erfolgreich praktiziert worden. Die Wirtschaftlichkeit ist damit gesteigert worden, auch wenn unterschiedliche Verhältnisse in Bund und Ländern, organisatorische Veränderungen bei einzelnen Ämtern sowie stets neue gesetzliche Anforderungen eine Messung der Effizienzsteigerung unmöglich machen. Den von den Ämtern analysierten Schwächen des derzeitigen Vergabeverfahrens soll das vorgeschlagene optimierte Vergabemodell Rechnung tragen.

Das **Bundesministerium des Innern** sieht die IT-Aufgabenverteilung, wie sie beim Zensus 2011 vorgenommen wurde, kritisch. Es stellt hier Änderungsbedarf fest – im Sinne einer weitergehenden Aufgabenbündelung – und kann sich insoweit dem positiven Votum in puncto Wirtschaftlichkeit und Effizienzsteigerung nicht anschließen. Der hohe Koordinierungsbedarf beim Zensus 2011 infolge mehrerer IT-Standorte und die dadurch erforderlichen – zeitaufwändigen und nicht risikofreien – Transfers großer Datenvolumina hätten vielmehr deutliche Schwachstellen erkennen lassen. Im übrigen weist es darauf hin, dass es in die Evaluierung der Rahmenvereinbarung nicht unmittelbar einbezogen war und insofern nicht alle angesprochenen Aspekte ohne weiteres nachvollziehen und bewerten könne.

### 3. Fortentwicklung der Rahmenvereinbarung

Bei der Fortentwicklung der Rahmenvereinbarung sollte deren rahmensetzender Charakter betont werden. Das könnte dadurch geschehen, dass in der neuen Vereinbarung **lediglich die Grundsätze und Ziele der Zusammenarbeit** festgelegt und **Konkretisierungen in Verwaltungsvereinbarungen und Geschäftsordnungen der statistischen Ämter des Bundes und der Länder**, die nur einem Zustimmungsvorbehalt der Dienstaufsichtsbehörden unterlägen, ausdrücklich zugelassen werden. Damit könnte größere Flexibilität im Einzelnen und in der Optimierung der Verfahren erreicht werden. Zugleich würden die von den statistischen Ämtern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen auf eine klare Grundlage gestellt.

Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass neben dem Wirtschaftlichkeitsziel - wie die Rahmenvereinbarung bereits ausführt - auch der Sicherung der Qualität und der fachlichen Kompetenzen in der amtlichen Statistik gleichrangige Aufmerksamkeit gebührt. Dies soll insbesondere durch die Patenschaften der statistischen Landesämter für bestimmte Statistikbereiche und die Bündelung gleich gelagerter IT - Verfahren erreicht werden. Eine verbesserte Aufgabenplanung und ein Portfoliomanagement sollten einen effektiven Einsatz von Personal und Ressourcen in den statistischen Ämtern gewährleisten. Damit ließe sich mittelfristig auch ein besseres Preis-/Leistungsverhältnis erreichen. Deutlich zurückgenommen werden sollten der Aufwand für die Vergabeverfahren sowie die aus den bestehenden Ungleichgewichten resultierenden hohen Ausgleichszahlungen. Die statistischen Ämter sollten zudem einen Vorschlag erarbeiten, wie die Qualitäts- und Kostenkontrolle weiter verbessert und sichergestellt werden kann. Eine für die anderen Landesämter transparente Qualitäts- und Kostenkontrolle gegenüber dem mit der Statistik betrauten Landesamt sollte durch ein (ebenso spezialisiertes) Partneramt erfolgen.

Die statistischen Ämter des Bundes und der Länder sollten in ihrer arbeitsteiligen Zusammenarbeit als Kompetenzzentren im **nationalen und europäischen statistischen System** mitwirken. Das Verhältnis zwischen Statistischem Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder bei der gemeinsamen Softwareentwicklung und der zentralen IT-Produktion und Datenhaltung sollte bei Fortentwicklung der Rahmenvereinbarung geklärt werden. Zudem sollte geprüft werden, ob für die unionsrechtlich vorgeschriebene Koordinierung und Qualitätssicherung (s. § 3 Abs. 1 Nr. 2 BStatG) angesichts der verfassungsrechtlichen Schranken des Art. 84 GG Verfahren zwischen Bund und Ländern abgestimmt und vereinbart werden können, die eine wirksame Beteiligung der statistischen Ämter des Bundes und der Länder im Europäischen Statistischen System sicherstellen.

Unter Berücksichtigung der Inhalte einer fortzuschreibenden Rahmenvereinbarung kann schließlich – wie bereits vom AK I vorgesehen – geprüft werden, ob nach wie vor eine Verwaltungsvereinbarung

das richtige Instrument ist oder wegen neu aufzunehmender Inhalte eine staatsvertragliche Lösung vorzuziehen wäre.

Das **Bundesministerium des Innern** weist darauf hin, dass durch die Rahmenvereinbarung (Verwaltungsvereinbarung) weder der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum bei der Anordnung und Normierung von Bundesstatistiken eingeschränkt wird, noch bestehende gesetzliche Regelungen – etwa zur Kostentragung (§ 25 BStatG) oder zur Koordinierung und Qualitätssicherung (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 BStatG) – modifiziert werden können. Die in der Verwaltungsvereinbarung festgehaltenen Leitgedanken kommen dann zum Tragen, wenn gesetzliche Regelungen Raum für eine weitere Ausfüllung durch die Verwaltung lassen. In dem so gesteckten Rahmen erscheint eine im Zwischenbericht vorgeschlagene Weiterentwicklung der Rahmenvereinbarung sachgerecht.

#### 4. Vorschlag für AK I und IMK

1. Der AK I nimmt den Zwischenbericht der Dienstaufsichtsbehörden zur Evaluierung der Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über eine ämterübergreifende Aufgabenerledigung in der amtlichen Statistik zur Kenntnis.
2. Er spricht sich für eine Fortentwicklung der Rahmenvereinbarung aus, die folgende Gesichtspunkte berücksichtigen soll:
  - Betonung des Rahmencharakters durch klare Grundsätze und Ziele – größere Flexibilität und Entwicklungsoffenheit im Einzelnen durch Verwaltungsvereinbarungen und Geschäftsordnungen der statistischen Ämter mit Zustimmungsvorbehalt der Dienstaufsichtsbehörden.
  - Harmonisierung der Regeln für die Zusammenarbeit bei der Softwareentwicklung (Optiko) und bei der zentralen IT-Produktion und Datenhaltung (ZPD).
  - Prüfung der Rechtsform (Verwaltungsvereinbarung oder Staatsvertrag) nach dem endgültigen Inhalt der neuen Vereinbarung.
  - Optimierung des Personal- und Ressourceneinsatzes in den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder, um Effizienz und Qualität weiter zu steigern.
  - Reduzierung des Aufwands bei der Vergabe und der Ungleichgewichte beim monetären Ausgleich.
  - Qualitäts- und Kostenkontrolle jeweils durch (ebenso spezialisiertes) Partneramt.
  - Klärung des Verhältnisses zwischen Statistischem Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder bei der gemeinsamen Softwareentwicklung und der zentralen IT-Produktion und Datenhaltung.

Zudem soll geprüft werden, ob für die unionsrechtlich vorgeschriebene Koordinierung und Qualitätssicherung (s. § 3 Abs. 1 Nr. 2 BStatG) angesichts der verfassungsrechtlichen Schranken des Art. 84 GG Verfahren zwischen Bund und Ländern abgestimmt und vereinbart werden können, die eine wirksame Beteiligung der statistischen Ämter des Bundes und der Länder im Europäischen Statistischen System sicherstellen.

3. Der AK I bittet die IMK, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die IMK nimmt den Zwischenbericht der Dienstaufsichtsbehörden zur Evaluierung zur Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über eine ämterübergreifende Aufgabenerledigung in der amtlichen Statistik zur Kenntnis.
2. Die IMK begrüßt die bisher erreichten Fortschritte bei der Umsetzung des Prinzips „Einer für Alle“ in der Rahmenvereinbarung, der von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder geschlossenen Vereinbarung über die zentrale IT-Produktion und Datenhaltung und bei der Durchführung des Zensus 2011.
3. Die IMK spricht sich für eine Optimierung und Intensivierung der ämterübergreifenden Zusammenarbeit aus und bittet die Dienstaufsichtsbehörden, zur Frühjahrssitzung 2017 einen Vorschlag zur Fortentwicklung der Rahmenvereinbarung vorzulegen, der folgende Gesichtspunkte berücksichtigen soll:
  - Betonung des Rahmencharakters durch klare Grundsätze und Ziele.
  - größere Flexibilität und Entwicklungsoffenheit im Einzelnen durch Verwaltungsvereinbarungen und Geschäftsordnungen der statistischen Ämter mit Zustimmungsvorbehalt.
  - Harmonisierung der Regeln für die Zusammenarbeit bei der Softwareentwicklung (Optiko) und bei der zentralen IT-Produktion und Datenhaltung (ZPD).
  - Prüfung der Rechtsform (Verwaltungsvereinbarung oder Staatsvertrag) nach dem endgültigen Inhalt der neuen Vereinbarung.
  - Optimierung des Personal- und Ressourceneinsatzes in den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder, um Effizienz und Qualität weiter zu steigern.
  - Reduzierung des Aufwands bei der Vergabe und der Ungleichgewichte beim monetären Ausgleich.
  - Qualitäts- und Kostenkontrolle jeweils durch (ebenso spezialisiertes) Partneramt.
  - Klärung des Verhältnisses zwischen Statistischem Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder bei der gemeinsamen Softwareentwicklung und der zentralen IT-Produktion und Datenhaltung.

Zudem soll geprüft werden, ob für die unionsrechtlich vorgeschriebene Koordinierung und Qualitätssicherung (s. § 3 Abs. 1 Nr. 2 BStatG) angesichts der verfassungsrechtlichen Schranken des Art. 84 GG Verfahren zwischen Bund und Ländern abgestimmt und vereinbart werden können.

nen, die eine wirksame Beteiligung der statistischen Ämter des Bundes und der Länder im Europäischen Statistischen System sicherstellen.