



## **Jahresbericht 2009**

**Erster ESGAB-Jahresbericht an das Europäische Parlament und den Rat  
über die Umsetzung des Verhaltenskodex „Europäische Statistiken“ durch  
Eurostat und das Europäische Statistische System insgesamt**

## **ESGAB**

Das Europäische Beratungsgremium für die Statistische Governance (ESGAB) wurde 2008 vom Europäischen Parlament und dem Rat eingesetzt; es soll einen unabhängigen Überblick über das Europäische Statistische System im Hinblick auf die Umsetzung des Verhaltenskodex für europäische Statistiken vorlegen. Die Arbeit des ESGAB ist ausgerichtet auf die Verbesserung der fachlichen Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht des Europäischen Statistischen Systems – hierbei handelt es sich um Schlüsselemente des Verhaltenskodex – sowie auf die Verbesserung der Qualität der europäischen Statistiken.

Zu seinen Aufgaben gehören die Erarbeitung eines an das Europäische Parlament und den Rat gerichteten Jahresberichts über die Umsetzung des Verhaltenskodex, soweit diese die Kommission (Eurostat) betrifft, einschließlich einer Beurteilung der Umsetzung des Verhaltenskodex im Europäischen Statistischen System insgesamt, die Beratung der Kommission (Eurostat) über geeignete Maßnahmen zur einfacheren Umsetzung des Verhaltenskodex, über die Vermittlung des Verhaltenskodex an Nutzer und Datenlieferanten, die Aktualisierung des Verhaltenskodex sowie erforderlichenfalls Fragen im Zusammenhang mit dem Vertrauen der Verbraucher in die europäische Statistik.

## 1. EINLEITUNG

Das Europäische Beratungsgremium für die Statistische Governance (ESGAB<sup>1</sup>) legt hiermit seinen ersten Jahresbericht vor, mit dem ein unabhängiger Überblick über die Umsetzung des Verhaltenskodex für europäische Statistiken<sup>2</sup> (nachfolgend „Kodex“) im Rahmen des Europäischen Statistischen Systems (ESS) gegeben werden soll.

Das Gremium nahm im März 2009 im Anschluss an die Ernennung der sieben Mitglieder<sup>3</sup> seine Arbeit auf. Angesichts der Kürze der Zeit, die für die Erarbeitung des Jahresberichts über die Umsetzung des Kodex durch Eurostat und das ESS insgesamt zur Verfügung stand, beschloss das ESGAB, sich auf eine begrenzte Anzahl von Grundsätzen zu beschränken. Es handelt sich um die Grundsätze „Fachliche Unabhängigkeit“ als ganz wesentlichen Teil des Kodex, „Angemessene Ressourcen“ wegen des zunehmenden Drucks aufgrund der derzeitigen wirtschaftlichen Lage und schließlich „Verpflichtung zur Qualität“, weil diese eng mit der Frage der Ressourcen zusammenhängt und die Datenqualität sich direkt auf die Vertrauenswürdigkeit des ESS auswirkt. Darüber hinaus waren die beiden letztgenannten Grundsätze dem Bericht der Kommission von 2008 über die Umsetzung des Kodex zufolge am dringendsten verbesserungsbedürftig. Ferner werden einige Bemerkungen über die Koordinierung der statistischen Produktion gemacht.

Grundlage dieses ersten Jahresberichts sind vor allem bereits vorliegende Arbeiten sowie eine Aktualisierung unter Berücksichtigung der Fortschritte, die seit April 2008 hinsichtlich der Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen und Empfehlungen<sup>4</sup> aus Peer-Reviews gemacht wurden. Der Bericht beruht zu einem großen Teil auf Informationen von Eurostat, das für die Überwachung der Einhaltung des Kodex durch die einzelnen Mitgliedstaaten zuständig ist. Das ESGAB führte auch Anhörungen mit dem Generaldirektor der Generaldirektion Statistik der EZB, dem Vorsitz des Ausschusses für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (AWFZ), dem Vorsitz der Partnerschaftsgruppe (PG) und dem Vorsitz des Ausschusses für das Europäische Statistische System (AESS) durch. Schließlich untersuchte das ESGAB auch eine Reihe von Dokumenten im Zusammenhang mit Governance-Fragen innerhalb des ESS.

## 2. WICHTIGSTE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das ESGAB kommt zu dem Schluss, dass es im letzten Jahr bei allen Grundsätzen des Kodex Fortschritte gab. Die Mehrzahl der Verbesserungsmaßnahmen muss jedoch noch abgeschlossen werden, um eine vollständige Konformität zu erreichen.

Im Zusammenhang mit den Indikatoren, die in diesem Bericht bewertet werden, gibt das ESGAB folgende Empfehlungen ab:

1. Die rechtliche Untermauerung der fachlichen Unabhängigkeit sollte in den Mitgliedstaaten, in denen dies noch nicht der Fall ist, weiterverfolgt werden. Die Mitgliedstaaten sollten außerdem sicherstellen, dass sie praktisch umgesetzt wird.

---

<sup>1</sup> Beschluss Nr. 235/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Einsetzung des ESGAB.

<sup>2</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/documents/code\\_practice.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/documents/code_practice.pdf).

<sup>3</sup> Siehe Mitglieder: <http://ec.europa.eu/esgab>.

<sup>4</sup> Peer-Reviews zu den Grundsätzen 1-6 und 15 des Kodex wurden im Zeitraum 2006-Januar 2008 in den 31 NSÄ der EU-Mitgliedstaaten und EFTA-Länder sowie bei Eurostat durchgeführt. Diese führten zusammen mit den Selbsteinschätzungen zu einer Reihe von Verbesserungsmaßnahmen.

2. Ein angemessener institutioneller Rahmen ist wichtig, um die fachliche Unabhängigkeit statistischer Behörden sicherzustellen. Jeder Verdacht auf Eingriffe, die sich auf die produzierten Daten auswirken, muss weiter geprüft werden. Darüber hinaus sollten die Verfahren zur Ernennung und Entlassung der Leiter/innen der nationalen statistischen Ämter (NSÄ) transparent sein und von politischen Mandaten getrennt gehalten werden.
3. Während die Transparenz in Bezug auf die arbeitsbezogenen Vereinbarungen zwischen Eurostat und dem zuständigen Kommissionsmitglied begrüßt wird, ist die Häufigkeit der Sitzungen so festzulegen, dass die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der europäischen Statistik keinen Schaden leidet.
4. Eurostat sollte seine Kommunikation mit den Nutzern so weiterentwickeln, dass seine Unabhängigkeit eindeutig belegt wird. Eurostat sollte beispielsweise gelegentlich eigene Pressekonferenzen abhalten und es sollte klargestellt werden, dass der/die Sprecher/in des Kommissionsmitglieds im Namen des Kommissionsmitglieds spricht.
5. Da die Ressourcen auch weiterhin begrenzt sein werden, sollten die Mitgliedstaaten und Eurostat zusammenarbeiten, um bei der Umsetzung eines rationalisierten Produktionssystems für EU-Statistiken rasche Fortschritte zu erzielen. Mit dem Mangel an Ressourcen muss längerfristig umgegangen werden.
6. Die berufliche Ausbildung zur Erhöhung der Zahl hochqualifizierter Statistiker sollte sowohl von Ausbildungseinrichtungen als auch vom ESS zum Schwerpunkt gemacht werden.
7. Die Qualität der statistischen Verfahren und Produktion sollte höchste Priorität erhalten.
8. Die verstärkte Koordinierungsfunktion Eurostats auf EU-Ebene und der NSÄ auf nationaler Ebene, die in dem neuen rechtlichen Rahmen vorgesehen ist, sollte von den einschlägigen Institutionen und Gremien voll respektiert werden.
9. Eurostat und die GD Statistik der EZB sollten die praktische Umsetzung des zwischen den beiden Institutionen geschaffenen Kooperationsrahmens sicherstellen, insbesondere durch Respektierung der Zuständigkeiten, Einhaltung derselben statistischen Grundsätze und Gewährleistung einer möglichst geringen Belastung der Auskunftgebenden.
10. Angesichts der neuen Governance-Struktur sollte die Rolle des AWFZ überprüft werden.

### **3. FOLLOW-UP DER SCHLUSSFOLGERUNGEN DES BERICHTS DER KOMMISSION VON 2008 AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT ÜBER DIE UMSETZUNG DES VERHALTENSKODEX**

Was die Umsetzung der Verbesserungsmaßnahmen bis Mai 2009 (Anhang 1) angeht, so wurden zwar Schritte unternommen, aber die Fortschritte waren recht langsam.

Der Schwerpunkt dieses Berichts liegt auf den Grundsätzen 1 „Fachliche Unabhängigkeit“, 3 „Angemessene Ressourcen“ und 4 „Verpflichtung zur Qualität“.

#### **3.1. FACHLICHE UNABHÄNGIGKEIT**

Das Gremium erinnert an die im Kodex enthaltene Definition von Grundsatz 1 und seinen Indikatoren.

*„Die fachliche Unabhängigkeit der statistischen Stellen gegenüber anderen politischen, Regulierungs- und Verwaltungsstellen sowie gegenüber den Akteuren des privaten Sektors ist der Garant für die Glaubwürdigkeit der europäischen Statistiken.“*

1. Es ist gesetzlich festgelegt, dass die statistische Stelle amtliche Statistiken unabhängig von politischer und anderer externer Einflussnahme erstellen und verbreiten kann.

2. Die Position des Leiters/der Leiterin der statistischen Stelle ist auf einer hierarchischen Ebene angesiedelt, die so hoch ist, dass sie den Zugang zu hochrangigen politischen und Verwaltungsstellen gewährleistet. Der Leiter/die Leiterin sollte die höchstmöglichen fachlichen Qualifikationen besitzen.
3. Der Leiter/die Leiterin der statistischen Stelle und gegebenenfalls die Leiter/innen der übrigen statistischen Einrichtungen sind dafür verantwortlich, dass die Erstellung und Verbreitung der europäischen Statistiken in unabhängiger Weise erfolgt.
4. Der Leiter/die Leiterin der statistischen Stelle und gegebenenfalls die Leiter/innen der übrigen statistischen Stellen tragen die alleinige Verantwortung für die Festlegung der statistischen Methoden, Standards und Verfahren sowie des Inhalts und des Zeitplans der statistischen Veröffentlichungen.
5. Die statistischen Arbeitsprogramme werden veröffentlicht, und über den Stand der Arbeiten wird regelmäßig Bericht erstattet.
6. Statistische Veröffentlichungen sind klar als solche erkennbar, und statistische Daten werden getrennt von politischen bzw. Grundsatzserklärungen veröffentlicht.
7. Die statistische Stelle nimmt gegebenenfalls öffentlich zu statistischen Fragen Stellung, auch zu Kritik an amtlichen Statistiken und zu deren Missbrauch.

### **3.1.1. Konformität des Europäischen Statistischen Systems**

Obwohl die Peer-Reviews eine im allgemeinen große Konformität bescheinigten, wurden Verbesserungen trotzdem für möglich gehalten, insbesondere beim ersten Indikator, für den bei lediglich 15 von 32 statistischen Behörden volle Konformität festgestellt wurde. In Anbetracht nationaler Besonderheiten wurde es jedoch nicht für möglich gehalten, allgemeinere, das gesamte ESS betreffende Maßnahmen einzuführen; einzelne NSÄ und Mitgliedstaaten müssten spezifische Maßnahmen ergreifen. So wurde in 13 Fällen insbesondere eine stärkere rechtliche Grundlage für erforderlich gehalten sowie ausführlichere Garantien für die Objektivität der NSÄ.

Die 2009 vorgenommene Aktualisierung unter Berücksichtigung der durchgeführten Verbesserungsmaßnahmen zeigt, dass im gesamten letzten Jahr zwar Fortschritte zu verzeichnen waren, aber weniger als ein Drittel der Maßnahmen von den NSÄ durchgeführt wurde, die Verbesserungsmaßnahmen für diesen Grundsatz angegeben hatten.

Bei einer Reihe von NSÄ wurden vor kurzem neue Rechtsvorschriften in Bezug auf diesen Grundsatz angenommen oder sollen später im Verlauf des Jahres 2009 verabschiedet werden. Das ESGAB begrüßt diese Entwicklungen, verweist jedoch gleichzeitig darauf, dass die anschließende praktische Umsetzung wichtig ist.

Darüber hinaus nahm das ESGAB die plötzlichen Veränderungen auf der obersten Managementebene in mindestens drei NSÄ seit 2007 zur Kenntnis. Das ESGAB weist darauf hin, dass die Verfahren zur Ernennung und Entlassung der Leiter/innen der NSÄ transparent sein und von den politischen Gegebenheiten unberührt bleiben sollten.

Nach Auffassung des ESGAB ist die Einhaltung des Grundsatzes der fachlichen Unabhängigkeit von höchster Bedeutung für die Glaubwürdigkeit des ESS, insbesondere was die Indikatoren 1, 4 und 7 über die Unabhängigkeit der statistischen Behörde von politischer und anderer externer Einflussnahme angeht. Überdies ist ein angemessener institutioneller Rahmen wesentlich, um die fachliche Unabhängigkeit

statistischer Behörden sicherzustellen. Nach Auffassung des ESGAB ist daher klar, dass eine plötzliche Änderung auf der obersten Managementebene der NSÄ unmittelbar oder kurz nach einem Regierungswechsel sowie der Verdacht von Eingriffen, die sich auf die produzierten Daten auswirken, weiter untersucht werden müssen.

### 3.1.2. Konformität Eurostats

In der Peer-Review schnitt Eurostat unterdurchschnittlich ab, obwohl klargemacht wurde, dass Eurostat in der Praxis unabhängig agieren kann. Das Peer-Review-Team hielt es für erforderlich, Garantien für die fachliche Unabhängigkeit in die Rechtsgrundlage aufzunehmen. Dies geschah mit der neuen Verordnung über europäische Statistiken<sup>5</sup>, welche die fachliche Unabhängigkeit als einen statistischen Grundsatz einführte und damit über die Bestimmungen von Artikel 285 EG-Vertrag hinaus ging, in dem es um die wissenschaftliche Unabhängigkeit geht und der deshalb die Verbreitung nicht behandelt. Die Aussage in der neuen Verordnung ist sehr klar (Artikel 6 Absatz 2): *„Auf Gemeinschaftsebene stellt die Kommission (Eurostat) die Erstellung europäischer Statistiken nach den geltenden Regeln und statistischen Grundsätzen sicher. Dabei entscheidet sie in alleiniger Verantwortung über Prozesse, statistische Methoden, Standards und Verfahren sowie über Inhalt und Zeitplan der statistischen Veröffentlichungen.“*

Die Situation Eurostats als Generaldirektion der Kommission, die aber als unabhängige statistische Agentur fungiert, ist eine besondere. Sie bringt gewisse Anforderungen und Zwänge für Eurostat mit sich.

Wie andere Generaldirektionen der Kommission nimmt Eurostat an ungefähr wöchentlich stattfindenden Sitzungen mit dem zuständigen Kommissionsmitglied und seinem/ihrer Kabinett teil. Die arbeitsbezogene Vereinbarung zwischen Eurostat und dem Kabinett des Kommissionsmitglieds, die über die Eurostat-Webseite öffentlich zugänglich ist, stellt die allgemeinen Grundsätze der Kooperation und Kommunikation klar dar. Das ESGAB begrüßt diese Transparenz. Trotzdem ist das ESGAB der Ansicht, dass eine große Häufigkeit der Sitzungen mit dem Kommissar unter normalen Umständen der Wahrnehmung der Unabhängigkeit der europäischen Statistik schaden könnte. Das ESGAB fordert Eurostat daher auf, den institutionellen Rahmen der Sitzungen gemeinsam mit dem zuständigen Kommissionsmitglied zu prüfen.

Das ESGAB hat ferner die Politik Eurostats in Sachen Pressekonferenzen bewertet. Das ESGAB teilt die Auffassung des Peer-Review-Teams, dass Eurostat zu wenig Pressekonferenzen durchführt und dies einen Mangel darstellt, da Pressekonferenzen in den Augen der Öffentlichkeit einer Institution „ein Gesicht“ verleihen. Da Pressekontakte wichtig sind empfiehlt das ESGAB Eurostat, gelegentlich eigene Pressekonferenzen abzuhalten und häufiger Informationsveranstaltungen für Journalisten durchzuführen. Das ESGAB hält die jüngsten von Eurostat unternommenen Schritte in diese Richtung – eine Pressekonferenz über das neue elektronische Veröffentlichungssystem „Statistics Explained“ – für eine positive Entwicklung.

---

<sup>5</sup> Verordnung (EG) Nr. 223/2009 vom 11. März 2009 über europäische Statistiken.

Das ESGAB hat zur Kenntnis genommen, dass Eurostat keine/n eigene/n Sprecher/in hat, sondern den/die Sprecher/in des Kommissionsmitglieds nutzt. Das ESGAB empfiehlt, klarzustellen, dass der/die Sprecher/in das Kommissionsmitglied vertritt.

Was Pressemitteilungen angeht, so werden in dem auf der Eurostat-Webseite zur Verfügung stehenden „Protokoll über die unparteiische Zulassung der Nutzer zu Eurostat-Daten“ die Rechte des Zugangs vor der Veröffentlichung dargelegt. In diesem Zusammenhang erwähnte das ESGAB besonders die Validierung der Daten über Defizit und Schuldenstand der Mitgliedstaaten. Eurostat bestätigte, dass das Kommissionsmitglied zwar über die betreffenden Fragen informiert wird, die diesen politisch sensiblen Zahlen zugrunde liegende Methodik jedoch nicht mit dem Kommissionsmitglied erörtert wird und dass Eurostat seine Entscheidungen unabhängig, allein auf der Grundlage der Ratschläge des AWFZ und des Fachwissens von Eurostat fällt.

Das ESGAB unterstreicht die Bedeutung der fachlichen Unabhängigkeit innerhalb des ESS.

### **3.2. ANGEMESSENE RESSOURCEN**

Das Gremium erinnert an die im Kodex enthaltene Definition von Grundsatz 3 „Angemessene Ressourcen“ und seinen Indikatoren:

*„Die den statistischen Stellen zur Verfügung stehenden Ressourcen müssen ausreichend sein, damit den Erfordernissen der europäischen Statistiken entsprochen werden kann.“*

1. Die vorhandenen personellen, finanziellen und DV-Ressourcen sind sowohl qualitativ als auch quantitativ ausreichend, um den jeweiligen Erfordernissen der europäischen Statistiken zu entsprechen.
2. Umfang, Gliederungstiefe und Kosten der europäischen Statistiken entsprechen dem Bedarf.
3. Es gibt Verfahren, mit denen Forderungen nach neuen europäischen Statistiken anhand der Kosten dieser Statistiken beurteilt und gerechtfertigt werden können.
4. Es gibt Verfahren, mit denen beurteilt werden kann, ob sämtliche europäischen Statistiken weiterhin benötigt werden, damit festgestellt werden kann, ob die Erstellung eines Teils von ihnen eingestellt oder eingeschränkt werden kann, damit Ressourcen frei werden.

#### **3.2.1. Konformität des Europäischen Statistischen Systems**

Dem Bericht der Kommission von 2008 zufolge teilten einige NSÄ mit, dass eine fortdauernde Ressourcenknappheit sich als Hindernis bei der Einhaltung der statistischen Anforderungen des ESS erwies, insbesondere im Falle von vergleichsweise niedrigen Mitarbeitergehältern oder mangelnder IT-Infrastruktur. Im Bericht von 2008 wurde festgestellt, dass nur sechs statistische Behörden diesem Grundsatz völlig entsprachen. Die Schwierigkeit der Bewertung der Angemessenheit der Ressourcen in einem Rahmen, in dem die statistischen Behörden sowohl für nationale als auch für EU-Zwecke Statistiken erstellen, sollte jedoch anerkannt werden.

Im vergangenen Jahr wurde eine große Zahl von Verbesserungsmaßnahmen abgeschlossen, insbesondere im Bereich der Personalausbildung und der Verwaltungssysteme zur Unterstützung der Ressourcen der NSÄ. Trotzdem müssen die meisten Maßnahmen noch abgeschlossen werden.

Bei der derzeitigen Wirtschaftskrise kann eine andauernde Belastung der NSÄ-Ressourcen erwartet werden, und die Gefahr besteht, dass die Einhaltung dieses Grundsatzes nachlassen könnte. Die Folgen für die Statistik könnten sehr schwerwiegend sein, da die Notwendigkeit besteht z. B. die Volks- und die Landwirtschaftszählung durchzuführen, bei denen es sich um wichtige Maßnahmen für das kommende Jahrzehnt handelt. Die Auswirkungen auf die Datenqualität könnten genauso schwerwiegend, wenn auch nicht so auffällig sein.

### **3.2.2. Konformität Eurostats**

Die Arbeiten gehen gut voran, wobei im letzten Jahr versucht wurde, den Bestand an externen, rekrutierbaren, auf dem Gebiet der Statistik qualifizierten Mitarbeitern zu vergrößern. Derzeit wird überprüft, ob die für Ausbildungs- und Entwicklungsmaßnahmen bereitgestellten Ressourcen angemessen sind.

### **3.2.3. Entwicklung des ESS**

Das ESGAB stellt eine Verknappung der Ressourcen fest. Dies ist in der Tat symptomatisch für das derzeit vorherrschende „Stovepipe“-Konzept der statistischen Produktion, nach dem der gesamte Produktionsprozess, von der Erhebungskonzeption bis zur Verbreitung, für jeden statistischen Bereich unabhängig verwaltet wird und es kaum Zusammenarbeit mit anderen Produzenten innerhalb des ESS gibt, die zu europäischen Statistiken beitragen.

In Anbetracht der Herausforderungen, denen das ESS gegenübersteht, beispielsweise der stetig steigenden Nachfrage nach neuen Statistiken für die Zwecke der Politik der Europäischen Union und der schwierigen Lage der öffentlichen Finanzen, empfiehlt das ESGAB mehrere Aktionslinien.

Erstens müssen, da unmöglich allen Anforderungen entsprochen werden kann, die Prioritäten so festgelegt werden, dass das ESS im Hinblick auf den zukünftigen Informationsbedarf innovativ und relevant ist.

Zweitens sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um die statistische Produktion zu rationalisieren. Das ESGAB begrüßt daher die von mehreren Mitgliedstaaten eingeleitete Initiative, ihre Produktionssysteme auf nationaler Ebene zu modernisieren, und fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, mit der Kommission zusammenzuarbeiten, um die in der Mitteilung der Kommission über die Methode zur Erstellung von EU-Statistiken<sup>6</sup> enthaltene Vision umzusetzen, damit diese Anstrengungen für die Modernisierung der Produktionsmethoden für EU-Statistiken auf die Ebene des ESS ausgedehnt werden können. Die Nutzung der modernen IT-Technologie und die verstärkte Zusammenarbeit innerhalb des ESS könnten zu bedeutenden Effizienzsteigerungen führen und können daher nur ermutigt werden, ebenso wie die Finanzierung der Entwicklungsarbeiten (anstelle der

---

<sup>6</sup> Mitteilung der Kommission KOM(2009) 404 vom 10. August 2009.

Routineproduktion) auf EU-Ebene, die dem gesamten System nutzen können. Das Festhalten an diesem Konzept und seiner Umsetzung sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene wird der Schlüssel für die Ressourcenfrage innerhalb des ESS sein.

Drittens ist auch wichtig sicherzustellen, dass die Bildungssysteme so konzipiert sind, dass sie hochqualifizierte Statistiker ausbilden und weitere Anstrengungen zu unternehmen, um den Beruf des Statistikers für hochqualifizierte Kräfte attraktiv zu machen, indem sie attraktive Arbeitsbedingungen gewährleisten.

Schließlich sollte den politischen Stellen auf nationaler und EU-Ebene klargemacht werden, dass die statistische Produktion große Investitionen und lange Vorlaufzeiten erfordert. Abrupte Kürzungen der Ressourcen der NSÄ können daher enorme schädliche Auswirkungen auf Produktion und Qualität wichtiger Statistiken über viele Jahre hinweg haben. Für den Umgang mit dem Mangel an Ressourcen muss ein längerfristiger Rahmen gesetzt werden.

### **3.3. VERPFLICHTUNG ZUR QUALITÄT**

Das Gremium erinnert an die im Kodex enthaltene Definition von Grundsatz 4 „Verpflichtung zur Qualität“ und seinen Indikatoren:

*„Alle Mitglieder des ESS verpflichten sich, in Einklang mit den in der ‚Qualitätserklärung des Europäischen Statistischen Systems‘ festgelegten Grundsätzen zu arbeiten und zusammenzuarbeiten.“*

1. Die Produktqualität wird regelmäßig anhand der vom ESS festgelegten Qualitätskriterien überwacht.
2. Es gibt Verfahren zur Überwachung der Qualität der Erhebung, Verarbeitung und Verbreitung von Statistiken.
3. Es gibt Verfahren, mit denen Qualitätsüberlegungen, etwa der Frage der Kompromisse zwischen verschiedenen Qualitätsaspekten, Rechnung getragen und die Planung bestehender und in naher Zukunft geplanter Erhebungen entsprechend ausgerichtet werden kann.
4. Die Qualitätsleitlinien sind dokumentiert, und die Mitarbeiter sind gut ausgebildet. Die Leitlinien sind schriftlich niedergelegt und werden der Öffentlichkeit bekannt gegeben.
5. Die wichtigsten statistischen Produkte werden, gegebenenfalls unter Hinzuziehung externer Sachverständiger, regelmäßig gründlich überprüft.

Nach dem Bericht 2008 entsprach nur ein kleiner Teil der NSÄ voll den Anforderungen, und folglich weist dieser Grundsatz die meisten Verbesserungsmaßnahmen auf. Es sei jedoch erwähnt, dass die große Zahl der Maßnahmen zum Teil der Tatsache zuzuschreiben ist, dass dieser Grundsatz von verschiedenen Peer-Review-Teams unterschiedlich ausgelegt wurde. Die unten erwähnte Patenschaft „Qualität“ wird sich mit dieser Frage befassen.

#### **3.3.1. Konformität des Europäischen Statistischen Systems**

Im letzten Jahr waren Fortschritte zu verzeichnen, insbesondere durch die Einführung neuer Qualitätssicherungsverfahren, Qualitätsleitlinien und Schulungsmaßnahmen zur Qualitätssicherung. Allerdings wurden weniger als ein Drittel der

Verbesserungsmaßnahmen umgesetzt. Eurostat richtete Ende 2008 eine Maßnahme zur Qualitätsberatung ein, in deren Rahmen etwa 20 NSÄ Wissen und Erfahrungen in den Bereichen austauschen, die verbesserungsbedürftig sind. Darüber hinaus leitete Eurostat eine neue Runde von Beihilfeverträgen (Verhaltenskodex) ein, um die Umsetzung der Qualitätsinstrumente und Normen des ESS zu fördern.

### **3.3.2. Konformität Eurostats**

Eurostat legte sieben Verbesserungsmaßnahmen fest. Davon wurden zwei bis Ende Mai 2009 abgeschlossen. Externe Sachverständige für Datenvalidierung und Qualitätsprüfungen von Schlüsselmaßnahmen werden inzwischen systematisch bei der Evaluierung der bis 2010 geplanten mehrjährigen Statistikprogramme, „Rolling Reviews“ und Peer-Reviews eingesetzt. Darüber hinaus gehen strategische und sich wiederholende Ergebnisse der Qualitätsüberprüfungen von Eurostat in den jährlichen Managementplan ein.

In dem Bestreben, Qualitätsberichte systematischer weiterzuverfolgen, wurde die ESS-Norm aktualisiert und 2009 ein Handbuch der Berichterstattung über die Datenqualität auf den Qualitätsseiten der Eurostat-Webseite veröffentlicht. Die neue Verordnung über europäische Statistiken macht die Qualitätsberichterstattung und ihr Follow-up durch die Mitgliedstaaten und Eurostat verbindlicher. Die ESS-weite Umsetzung der Metadatennorm für europäische Statistiken geht Hand in Hand mit der Qualitätsberichterstattung an die Nutzer.

Die vollständige Umsetzung des Qualitätssicherungsrahmens, einschließlich einer die gesamte Behörde umfassenden Überprüfung der Datenqualität auf der Grundlage von Qualitätsüberprüfungen, ist im Gange. Der erste Qualitätsüberprüfungszyklus, der alle Eurostat-Prozesse abdeckt, wird Anfang 2011 abgeschlossen sein.

Um die Validierung der von den NSÄ gelieferten Daten zu verbessern, werden zusammen mit dem Eurostat-Netzwerk der Methodikfachleute Maßnahmen zum Aufbau von Wissen und Kompetenzen um die vorhandenen Validierungsbausteine herum entwickelt. Ein internes Handbuch und Fallstudien sollen Ende 2009 veröffentlicht werden.

Was die Erstellung von Qualitätsprofilen angeht, so wurden die Strukturindikatoren nahezu vollständig erfasst. Die Erfassung der Indikatoren für die nachhaltige Entwicklung lag im Mai 2009 bei 80 %.

Eurostat beabsichtigt ferner, 2010 seine Qualitätsüberprüfung für alle – statistischen und nicht statistischen – Prozesse weiterzuentwickeln, und zwar im Rahmen eines umfassenden Managementsystems, das nach und nach in die Organisation eingeführt werden soll. Dies sollte insbesondere zu einem stärker integrierten Konzept für Planung, Programmierung, Überprüfung und Berichterstattung, Ressourcenverwaltung und Prioritätssetzung führen.

### **3.3.3. Verpflichtung zur Qualität**

Im Bereich Qualität hat sich viel getan. Dennoch findet das ESGAB die Fortschritte im Hinblick auf die Umsetzung enttäuschend. Das ESGAB erkennt an, dass

die Einführung von Prozessen zur Qualitätsüberprüfung kurzfristig gesehen kostspielig sein kann. Andererseits ist es sehr wichtig, über effiziente Prozesse zu verfügen, insbesondere in Zeiten knapper Ressourcen. Eine stärkere Verpflichtung des obersten Managements der statistischen Ämter und ein stärkeres Festhalten an gemeinsamen Qualitätsnormen auf der Ebene des ESS wird wesentlich sein. Was die Verpflichtung des obersten Managements angeht, so begrüßt das ESGAB die vor kurzem erfolgte Einsetzung einer hochrangigen Taskforce „Partnerschaft Qualität“ und freut sich darauf, zu einem späteren Zeitpunkt ihre Ergebnisse und Empfehlungen erörtern zu können.

#### 4. SONSTIGE BEOBACHTUNGEN

##### 4.1. KOORDINIERUNG DER STATISTISCHEN PRODUKTION

Auf die Koordinierung der statistischen Produktion innerhalb des ESS wurde in den Peer-Reviews und dem Kommissionsbericht 2008 besonders eingegangen. Die Erweiterung des Kodex auf andere Produzenten europäischer Statistiken auf nationaler Ebene als die NSÄ wurde als Herausforderung betrachtet. Beachtliche Fortschritte wurden mit der Annahme der Verordnung über europäische Statistiken und der Überarbeitung der Verordnung über die Erfassung statistischer Daten durch die EZB<sup>7</sup> erzielt. Dennoch bestehen die Herausforderungen weiter, z. B. hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Eurostat und der EZB, dem ESS und dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) und dem AWFZ.

##### 4.1.1. Verordnung über europäische Statistiken

Die neue europäische Statistikverordnung verstärkt die Koordinierung der statistischen Produktion, da es die Koordinierungsfunktion sowohl Eurostats innerhalb der Kommission und des ESS als auch der nationalen statistischen Ämter in den Mitgliedstaaten ausdrücklich verstärkt.

In der Verordnung wird bestimmt, dass die Mitgliedstaaten eine nationale statistische Behörde benennen sollen, die für die Koordinierung aller Maßnahmen im Zusammenhang mit der Entwicklung, Produktion und Verbreitung von europäischen Statistiken auf nationaler Ebene zuständig ist und auch als Anlaufstelle für Eurostat dienen sollte. Das ESGAB begrüßt diese Bestimmungen. Die Sicherstellung der Einhaltung des Kodex durch die anderen nationalen statistischen Ämter sollte ein Arbeitsschwerpunkt des benannten nationalen Koordinators sein.

In der Verordnung wird ferner bestimmt, dass Eurostat *„Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft auffordern [kann], sich zur Entwicklung von Methoden und Systemen für statistische Zwecke in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich mit ihr zu beraten oder zu diesem Zweck mit ihr zusammenzuarbeiten. Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft, die beabsichtigen, Statistiken zu erstellen, konsultieren die Kommission (Eurostat) und berücksichtigen alle Empfehlungen, die sie in diesem Zusammenhang möglicherweise ausspricht.“* Das ESGAB weist auf die Bedeutung der Einhaltung dieser Bestimmung insbesondere innerhalb der Kommission hin, um die Produktion hochwertiger Statistiken sicherzustellen und

<sup>7</sup> Verordnung (EG) Nr. 2533/98 des Rates vom 23. November 1998 über die Erfassung statistischer Daten durch die Europäische Zentralbank.

parallele Datensammlungen zu vermeiden, die zu einer übermäßigen Belastung der Auskunftgebenden führen würden.

Die hochrangigen Dialoge zwischen den NSÄ, Eurostat und den Hauptnutzern sind nach Ansicht des ESGAB ein weiteres wichtiges Mittel zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Interessenkreisen.

#### **4.1.2. Die Europäische Zentralbank (EZB) und das Europäische System der Zentralbanken (ESZB)**

Der Vertrag sieht vor, dass sowohl die Gemeinschaft als auch die EZB an der Bereitstellung von Statistiken mitwirken. Da sich die Statistiken, welche die Gemeinschaft benötigt, und die von der EZB benötigten Statistiken überlappen und die Kohärenz in allen Statistikbereichen im Rahmen des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) gewährleistet sein muss, wurde das Erfordernis der Zusammenarbeit festgestellt und vereinbart. Ziel ist die Vermeidung von Doppelarbeit, die Verhinderung von kollidierenden Datenanfragen beider Institutionen und die Förderung hochwertiger und konsistenter Statistiken auf Gemeinschaftsebene.

Wie die Kommission verfügt auch die EZB über einen rechtlichen Rahmen für die Sammlung statistischer Informationen. Diese Verordnung wurde vor kurzem überarbeitet und nimmt nun auf statistische Grundsätze Bezug, die denen der Verordnung über europäische Statistiken sehr ähnlich sind. Eine separate „öffentliche Verpflichtung“ der EZB enthält eine Definition der statistischen Grundsätze.

Während das ESGAB bedauert, dass die EZB und das ESZB entschieden haben, den Kodex nicht anzunehmen, obwohl sie Produzenten europäischer Statistiken sind, begrüßt das Gremium die Tatsache, dass die statistischen Grundsätze in beiden Verordnungen nun sehr ähnlich sind. Insbesondere bezieht sich die EZB auf den Grundsatz der wissenschaftlichen Unabhängigkeit, der nicht nur beinhaltet, dass keine politische Einflussnahme stattfinden, sondern auch, dass von den Mitgliedern des Direktoriums der EZB kein Druck ausgeübt werden darf. Es ist wesentlich, dass beide Systeme Statistiken nach denselben statistischen Grundsätzen produzieren, sodass die Nutzer sicher sein können, dass die Qualität der europäischen Statistiken denselben hohen Normen entspricht, unabhängig davon, welches System sie produziert hat. Darüber hinaus und in Einklang mit dem Grundsatz 9 „Vermeidung einer übermäßigen Belastung der Auskunftgebenden“ des Kodex sind eine klare Trennung der Zuständigkeiten und die Vermeidung von Überlappungen sehr wichtig. Das ESGAB begrüßt daher die Fortschritte, die vor kurzem in der Zusammenarbeit der beiden Institutionen erzielt wurden und freut sich auf die praktische Umsetzung des neuen Kooperationsrahmens.

#### **4.1.3. Ausschuss für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (AWFZ)**

Die Hauptfunktion des AWFZ ist die Beratung der Kommission (Eurostats) in Schlüsselfragen in den Bereichen Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken und deren Verknüpfungen mit anderen Bereichen der Wirtschaftsstatistik, insbesondere den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Die Kombination des

Fachwissens der NZBs und der NSÄ hat zu einer breiten Akzeptanz der Stellungnahmen des Ausschusses geführt.

Eine seiner Aufgaben ist, Stellungnahmen zu methodischen Fragen im Zusammenhang mit dem VÜD abzugeben. Eurostat trifft nach Anhörung des AWFZ eine Entscheidung in Fällen, die entweder komplex oder nach Ansicht der Kommission oder des betroffenen Mitgliedstaates von allgemeinem Interesse sind.

Im Zusammenhang mit der Überarbeitung der gesamten ESS-Governancestruktur in den letzten Jahren ist das ESGAB der Auffassung, dass die Rolle des AWFZ überprüft werden sollte.

## **5. KÜNFTIGE ARBEITEN**

Da die Einhaltung des Grundsatzes der fachlichen Unabhängigkeit weiter verbessert werden muss und diese sehr wichtig für die Glaubwürdigkeit des ESS als Ganzes ist, wird das ESGAB seinen Arbeitsschwerpunkt weiter auf diesen Grundsatz legen, einschließlich der Verfahren für die Ernennung und Entlassung der Leiter/innen der NSÄ. Darüber hinaus wird das ESGAB die Herausforderungen im Zusammenhang mit den Grundsätzen „Angemessene Ressourcen“ und „Verpflichtung zur Qualität“ (hierbei handelt es sich um zwei eng miteinander verbundene Bereiche) und dem Bedarf an angemessenen Infrastrukturen zur Überwachung/Weiterverfolgung und Verbesserung der Einhaltung des Kodex weiter prüfen. Schließlich wird das ESGAB Möglichkeiten zur Vermittlung des Kodex an die Nutzer und Datenlieferanten prüfen, mit dem Ziel, das Vertrauen der Nutzer in die europäischen Statistiken zu verbessern.

**TABLE 1: PROGRESS WITH PEER REVIEW IMPROVEMENT ACTIONS**

	Principle	NSIs	Code of Practice Improvement Actions			
			Total	Completed by Feb 08	Completed by May 09	Remaining
1	Professional Independence	20	34	1	9	24
2	Mandate for data collection	17	26	1	8	17
3	Adequacy of resources	26	48	1	18	29
4	Quality commitment	29	103	1	28	74
5	Statistical confidentiality	23	44	2	19	23
6	Impartiality and objectivity	22	46	2	16	28
7	Sound methodology	21	46	3	15	28
8	Appropriate statistical procedures	23	40	2	10	28
9	Non-excessive burden on respondents	26	55	0	16	39
10	Cost effectiveness	26	48	0	16	32
11	Relevance	17	28	1	11	16
12	Accuracy and reliability	22	35	1	7	27
13	Timeliness and punctuality	9	14	0	5	9
14	Coherence and compatibility	23	33	1	9	23
15	Accessibility and clarity	28	81	2	29	50
<b>TOTAL</b>			<b>681</b>	<b>18</b>	<b>216</b>	<b>447</b>
			(100%)	(3%)	(32%)	(66%)

## **INFORMATION COLLECTED BY EUROSTAT ON THE IMPLEMENTATION OF THE CODE OF PRACTICE WITHIN THE NATIONAL STATISTICAL SYSTEMS**

The European Statistical System strategy towards fostering compliance with the Code of Practice basically follows – in line with the principle of subsidiarity and proportionality – a decentralised approach relying on and at the same time promoting the NSI co-ordination role within the system. Furthermore, NSIs have been encouraged to tailor their activities to the relative importance of data providers' contributions to European statistics rather than to pursue an inclusive approach. They should rely on existing national co-ordination mechanisms and bodies and reflect priority areas for action. The same flexibility applies with regard to the timing of the approach. It should be noted that national central banks have been exempted from the reporting to Eurostat on system-wide compliance.

The main steps which have been launched within the ESS to foster compliance with the Code by providers of European statistics other than the NSIs are outlined below.

Following the adoption of the Code of Practice, all NSIs – as far as relevant – have reached out to other national providers of European statistics co-ordinate implementation of the Code at national level. In some cases this was the first time NSIs identified and contacted all relevant actors of the national statistical system.

The vast majority of NSIs is pursuing a comprehensive approach resulting in an ongoing dialogue on progress with regard to improvement actions. Differences between NSIs in terms of speed, scope, kind and degree of the co-ordination activities can be allocated to the specific country circumstances, in particular the number and importance of actors involved, and the co-ordination role attributed to the NSI in the national system. It should be noted that in a number of countries a reinforcement of the NSI's co-ordination role – in some cases underpinned by changes in national legislation – has followed the adoption of the Code. The new Regulation on European statistics is expected to further reinforce this path through strengthening cohesion and co-ordination within the European Statistical System.

Most NSIs identified a subset of the relevant "major" data producers as being of particular importance with regard to the national system and/or the production of European statistics.

Some NSIs explicitly involved the whole national statistical system in the activities related to the implementation of the Code no matter whether they contribute to European statistics or not. Some NSIs have established a set of criteria for selecting which national bodies should be involved in their activities related to the implementation of the Code. For a small number of NSIs the work with the Code was the first time they had systematically reached out to all (important) data providers at a national level. In two countries the NSI is the only producer of European statistics.

Typically as a first step, almost all NSIs have launched information campaigns on the Code including dissemination of information material on paper like e.g. reproduction of the Code of Practice brochure in national language, release of a dedicated website with hyperlinks to the Eurostat Code of Practice website, publication of the NSI's self-

assessment, article(s) in the official statistics bulletin or journal, in net magazines or newsletters, or even in newspapers or through a press conference. All NSIs concerned have addressed the Code with relevant data providers at a national level in the framework of special seminars, conferences or information workshops or of other regular meetings.

As a next step, NSIs wrote an official letter to other relevant data producers and established a communication structure to agree on a strategy. To this end many NSIs have created an inter-institutional Working Group, Task Force of an existing co-ordination committee or a network group and one NSI envisages to establish one through legislation during 2009.

Most countries opted for a self-assessment against the principles and indicators of the Code of Practice to be carried out by the other national producers of statistics, others provided comprehensive support to carry out the assessment or provided initial assistance in the form of a central training event or set up some kind of helpdesk function. Almost all NSIs developed – some in co-operation with the inter-institutional network - an adapted version of the Code of Practice Questionnaire to be completed during a defined time period. In some NSIs this approach was piloted in a subset of data providers before extending it to the whole system. As a result almost all NSIs provided Eurostat early 2008 with a report on system-wide compliance with the Code, summarising the findings for the main actors and highlighting strengths and areas for improvement. Two NSIs reported self-assessments carried out and/or improvement action plans defined by further national institutions during 2008/09.

A few NSIs either launched activities relating to systematically addressing compliance with the Code by other data providers only in late 2008 or the beginning of 2009 – all but one on the basis of a new statistical law - or they report on ongoing discussions on defining a strategy at a national level. One NSI conducted peer reviews at national level in order to validate the assessment approach.

During April 2008 to May 2009 some NSIs report to have systematically followed-up improvement actions implemented by national data providers and a subset of them report on progress achieved. Some NSIs report not to have pursued any further activities.

To sustain the national statistical system-wide implementation of the Code beyond the self-assessments, some countries formally incorporate the system-wide improvement actions in the national statistical work programme or their multi-annual strategy plan. Some countries have included a reference to respecting the Code in their new statistical law or undertook to revise the quality framework to align it with the Code. Some NSIs work towards systematically addressing other institutions' compliance with the Code through some kind of quality labelling or certification of official statistics, including in some cases a common dissemination portal or through a system-wide TQM strategy.

## **INFORMATION COLLECTED BY EUROSTAT ON THE COMMUNICATION OF THE CODE OF PRACTICE TO USERS**

### **National Statistical Institutes**

According to the information collected by Eurostat from the thirty-one NSIs included in the exercise, there have been quite some efforts to involve users in the national process of implementing the Code.

A vast majority of NSIs have publicly accessible web pages dedicated to the Code. Most NSIs also provide links to Eurostat's webpage specifically devoted to the Code of Practice. Only very few NSIs have however made their self-assessment against the principles of the Code public via their website. Some provide links to the Eurostat website where an overview of the results of all self-assessments can be found and some have published the self-assessment on their Intranet to inform their staff. A large majority of NSIs have published the peer review of their Institute on their website or provided a link to Eurostat's website where all the peer reviews are published. Almost all NSIs have organised events, seminars, workshops or meetings involving users to present the Code, including meetings with national user councils and other user groups. As far as other activities involving users are concerned, distributing information leaflets to libraries and to the general public about the Code, incorporating references to the Code in university teaching programmes and in other training events as well as informing groups of users who visit the statistical office were mentioned.

### **Eurostat**

At the level of Eurostat, several actions were also taken. The 2008 Commission report on ESS implementation of the Code was preceded by a consultation of all Commission services. Eurostat made presentations on the implementation of the Code on the occasion of the 2008 Quality conference. Moreover, Eurostat's website has a specific section devoted to the Code of Practice and Quality, which presents the Code itself and provides comprehensive information related to Eurostat and ESS implementation. The Quality pages of the Eurostat website were developed and launched at the end of 2005. Its popularity is growing steadily, from 8800 web hits in the first quarter of 2006 to 12000 in the first quarter of 2009, with the highest rates noted during the first and the second quarters of 2008. Finally, Eurostat's leaflet on the Code of Practice has been widely distributed to users and partners within the ESS (31200 copies during 2005-2008).