



Jahresbericht 2013

**Fünfter Jahresbericht des
Europäischen Beratungsgremiums für die
Statistische Governance (ESGAB)
an das Europäische Parlament und den Rat**

**über die Umsetzung des
Verhaltenskodex für europäische Statistiken durch
Eurostat und das Europäische Statistische System
insgesamt**

Europäisches Beratungsgremium für die Statistische Governance (ESGAB)

Das Europäische Beratungsgremium für die Statistische Governance (European Statistical Governance Advisory Board – ESGAB) wurde 2008 vom Europäischen Parlament und vom Rat eingesetzt; es hat den Auftrag, einen unabhängigen Überblick über das Europäische Statistische System (ESS) im Hinblick auf die Umsetzung des Verhaltenskodex für europäische Statistiken vorzulegen. Die Arbeit des ESGAB ist ausgerichtet auf die Verbesserung der fachlichen Unabhängigkeit, Integrität und Verantwortlichkeit des Europäischen Statistischen Systems – hierbei handelt es sich um drei Schlüsselemente des Verhaltenskodex – sowie auf die Verbesserung der Qualität der europäischen Statistiken.

Zu den Aufgaben des Gremiums 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 besseren Umsetzung des Verhaltenskodex, die Sensibilisierung von Nutzern und Datenlieferanten für den Verhaltenskodex, dessen Aktualisierung sowie erforderlichenfalls die Beratung in Fragen im Zusammenhang mit dem Vertrauen der Nutzer in europäische Statistiken.

Im ESGAB sind sieben Mitglieder vertreten, Eurostat nimmt als Beobachter teil. Die Kosten für das Sekretariat und die Sitzungen trägt die Europäische Kommission. Die Mitglieder des Beratungsgremiums erhalten keine Vergütung, und dem ESGAB steht für die Wahrnehmung seiner Aufgaben kein Budget zur Verfügung. Weitere Details unter: <http://ec.europa.eu/esgab>.



Thomas Wieser
Vorsitzender



Patricia O'Hara
Mitglied



Edvard Outrata
Mitglied



Pilar Martin-Guzman
Mitglied



Jean-Michel Charpin
Mitglied



Margit Epler
Mitglied



Günter Kopsch
Mitglied



Marie Bohatá
Beobachterin



Walter Radermacher
Beobachter

Vorwort

Dies ist der fünfte ESGAB-Jahresbericht über die Einhaltung des Verhaltenskodex für Europäische Statistiken innerhalb des Europäischen Statistischen Systems. Er befasst sich größtenteils mit der Frage der Koordinierung auf einzelstaatlicher Ebene und der Qualität europäischer Statistiken. Vorschläge zur Verbesserung der Koordinierung auf verschiedenen Ebenen des Europäischen Statistischen Systems (ESS) machen in diesem Jahr die Hälfte unserer Empfehlungen aus. Viele unserer Ratschläge der vergangenen vier Jahre betrafen die fachliche Unabhängigkeit und den angemessenen Einsatz der Ressourcen. Diese Empfehlungen gelten weiterhin und werden auch in diesem Bericht thematisiert. Darüber hinaus haben wir uns mit den in unseren Zuständigkeitsbereich fallenden Fragen der Governance auseinandergesetzt.

Auch wenn in der Europäischen Union bei der Governance der statistischen Systeme hohe Standards herrschen, sind Verbesserungen wünschenswert. Die größte Herausforderung betrifft die Unabhängigkeit nationaler statistischer Ämter (NSÄ) und deren Management. ESGAB hat einige Fälle untersucht, wie Ernennungen und Entlassungen von Führungskräften erfolgten. Manche Verfahren wären transparenter und mit mehr Gewicht auf Vertrauensbildung zu handhaben gewesen. Besorgt sind wir über die offensichtliche politische, öffentliche und juristische Einschüchterung des Leiters eines NSA, anscheinend weil er EU-Vorschriften befolgte.

Wir sind der Ansicht, dass Transparenz, wie auch politische Diskussion und Interaktion – auch auf Ebene nationaler Parlamente – das öffentliche Bewusstsein und somit die Standards der Governance stärken. Der Bericht enthält entsprechende Vorschläge.

Bei der immer dringender werdenden Modernisierung europäischer Statistiken spielen Fortschritte bei der Koordinierung eine zentrale Rolle. Gespräche auf Ratsebene sowie im Kreis der ESS-Mitglieder gestalten sich allerdings schwierig, was die Entwicklung des ESS gefährdet. ESGAB möchte mit diesem Bericht die an den Verhandlungen beteiligten ESS-Mitglieder, nationalen Administrationen, politischen Entscheidungsträger und Gesetzgeber dazu ermutigen, notwendige Veränderungen zur Gewährleistung bester Voraussetzungen für hohe Qualität europäischer Statistiken vorzunehmen.

In Kürze werden alle ESS-Mitglieder an der nächsten Runde der Peer-Reviews teilnehmen. Viele ihrer Partner bei Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken werden ebenfalls mitwirken. ESGAB hofft auf einen umfassenden Prozess, der dem System eine neue Grundlage für die Bewertung der Einhaltung des Verhaltenskodex bietet.

Meinen Kolleginnen und Kollegen und dem ESGAB-Sekretariat möchte ich für ihren Einsatz für die öffentliche Governance in Europa danken. Gute Governance führt zu guten Daten; gute Daten zu guter Politik. Und vice versa.

Thomas Wieser
Vorsitzender des Europäischen
Beratungsgremiums für die
Statistische Governance

Zusammenfassung und Empfehlungen

Die gemäß den Europäischen Statistischen Arbeitsprogrammen vorzulegenden europäischen Statistiken werden im Einklang mit dem Verhaltenskodex für europäische Statistiken entwickelt, erstellt und verbreitet. Viele Statistiken werden von den nationalen statistischen Systemen in den 32 Ländern des Europäischen Statistischen Systems erstellt. Manche der statistischen Systeme sind weitgehend zentralisiert mit den Nationalen Statistischen Ämtern (NSÄ) als Garanten für die Qualität ihrer Produkte; andere sind in unterschiedlicher Weise dezentralisiert.¹ Unter dem Konzept der Koordinierung sind Maßnahmen der NSÄ und Eurostats zu verstehen, die gewährleisten, dass die Aktivitäten anderer Behörden innerhalb ihrer Systeme und des ESS den Grundsätzen des Verhaltenskodex entsprechen. NSÄ sollen für Eurostat die einzige Kontaktstelle bei der Entwicklung von Statistiken sein.

Veröffentlichte europäische Statistiken sind von guter Qualität. Trotzdem hat das für diesen Bericht gesammelte Material die Frage aufgeworfen, inwieweit von Produzenten europäischer Statistiken, die Daten direkt an Eurostat liefern, der Verhaltenskodex eingehalten wird. Statistische Resultate stammen aus einer Vielzahl unterschiedlicher Quellen: den NSÄ, die erforderliche Qualitätsanforderungen einhalten, Produzenten unter Federführung der NSÄ und weiteren Mitwirkenden, deren Funktion oder Einhaltung des Verhaltenskodex weniger eindeutig ist. Die Tatsache, dass Eurostat in erheblichem Umfang Arbeiten zur Harmonisierung der Daten durchführen muss, die von Produzenten außerhalb des direkten Einflusses der NSÄ übermittelt werden, verdeutlicht die Notwendigkeit verstärkter Bemühungen um die Einhaltung des Verhaltenskodex. Qualitativ bessere Ausgangsdaten würden - durch den geringeren Bedarf an Korrekturmaßnahmen während der Qualitätssicherung - die Wirksamkeit des Systems von vornherein erhöhen. ESGAB fordert daher, den NSÄ eine eindeutige und umfassende Koordinierungsrolle gemäß den Anforderungen des ESS zuzuweisen.

Die Koordinierung der Zentralbanken als Produzenten von europäischen Statistiken kann als Sonderfall erachtet werden. Das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) ist für viele Statistiken im Bereich der Geldpolitik zuständig. Statistiken des ESZB unterliegen dem Qualitätsrahmen gemäß dem „Public commitment on European Statistics by the ESCB“, das größtenteils mit dem Verhaltenskodex für europäische Statistiken übereinstimmt.

Auch wenn die Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung innerhalb des ESS unbestritten ist, scheint es, dass manche NSÄ, mit ihnen verbundene Verwaltungsorgane oder Regierungen Bedenken haben hinsichtlich einer zunehmenden Unabhängigkeit und Koordinierungsrolle der NSÄ. Die in diesem Paradigmenwechsel zu Tage tretenden Schwierigkeiten sind deutlich sichtbar in den Debatten sowohl im Rat – bei der vorgeschlagenen Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 über europäische Statistiken – als auch im Ausschuss für das ESS bei Vorschlägen zu einer weiteren Integration des Systems. An diesen Debatten Beteiligte sollten sich der Modernisierung des Systems zuwenden, insbesondere in Zeiten, in der keine neuen Ressourcen zur Verfügung stehen und der Bedarf an qualitativ hohen Statistiken stetig steigt.

ESGAB tritt ein für die Entwicklung einer integrativeren Art der Erstellung europäischer Statistiken. Redundanz und Ineffizienz aufgrund jeweils eigener Produktionssysteme innerhalb des ESS ließen sich so vermeiden. Zu den notwendigen Voraussetzungen für eine solche Integration zählen ein leichter Zugang zu administrativen Datenquellen und deren effizientere Nutzung. Produzenten europäischer Statistiken muss es ferner ermöglicht

¹ Siehe [Seite 18](#) für die unterschiedlichen Modelle und Beispiele aus den Ländern.

werden, Mikrodaten für statistische Zwecke einfacher untereinander auszutauschen. Diese Änderungen könnten zu erheblichen Kosteneinsparungen und Qualitätsverbesserungen bei der Erstellung europäischer Statistiken führen. Um diese Vorteile zu erzielen, sind gesetzliche Änderungen erforderlich, wie geänderte Vorschriften bezüglich der Rechte und Pflichten beim Zugang zu vertraulichen Daten und deren Nutzung. Solche Revisionen sind notwendig, wenn auch nicht ausreichende Voraussetzung für einen effizienteren Umgang mit vorhandenen, knappen Ressourcen. Ein Wandel in der Denkweise von Statistikproduzenten und Gesetzgebern ist notwendig, um das vorherrschende Bild vom Eigentum an Daten zu verändern; unerlässlich bei Schritten hin zu einer kooperativeren Produktionsinfrastruktur und zu vermehrter Wirtschaftlichkeit der Statistikproduktion

Viele für Effizienzsteigerung notwendige Maßnahmen beinhalten die gemeinsame Nutzung von Ressourcen, die Bündelung von Datenquellen und Schaffung von Vertrauen in die Qualitätssicherungssysteme aller ESS-Partner. Voraussetzung dafür ist die strikte Einhaltung des im Verhaltenskodex enthaltenen Grundsatzes der fachlichen Unabhängigkeit. Damit ein wirklich europäisches System der Erstellung von Statistiken entsteht, müssen ESS-Mitglieder – wie auch deren Regierungen und Administrationen – darauf vertrauen können, dass von anderen ESS-Mitgliedern stammende Daten objektiv und im Einklang mit dem Verhaltenskodex stehen. Die Empfehlungen des ESGAB aus den vergangenen vier Jahren, die darauf abzielten, sicherzustellen, dass Entscheidungen zur statistischen Methodik und zu Produktionsprozessen allein von Vertretern des statistischen Berufsstandes getroffen werden, haben weiterhin Gültigkeit. ESGAB richtet seine Aufmerksamkeit nach wie vor auf institutionelle Rahmenbedingungen und die Art und Weise, in der Leiter der NSÄ ernannt und entlassen werden.² Unerwartete Wechsel in der obersten Leitungsebene und intransparente Ernennungsverfahren werden weiterhin beobachtet. Auch wenn rechtlich korrekt, bergen plötzliche Umbesetzungen die Gefahr, das öffentliche Bild der NSÄ zu einem Politikum zu machen. Dieser Eindruck sollte vermieden werden.

Die zunehmende Unabhängigkeit der NSÄ bedarf einer ausgleichenden demokratischen Kontrolle, z.B. durch das verstärkte Zusammenwirken mit einzelstaatlichen Parlamenten. Zu beachten ist allerdings, dass NSÄ und ihre Führungskräfte ein Höchstmaß an Integrität an den Tag legen, Versuchen politischer Einflussnahme auf Kernaufgaben und Tätigkeiten der nationalen statistischen Systeme zu widerstehen. Jüngste Entwicklungen bei Verfahren vor nationalen Gerichten, die Änderungen an der in den Rechtsvorschriften der EU festgelegten statistischen Methodik anstreben, müssen genau untersucht werden.

Letztlich besteht die Hauptaufgabe des Verhaltenskodex für europäische Statistiken darin, politische Entscheidungsträger und andere Benutzer europäischer Statistiken mit relevanten, vergleichbaren und vertrauenswürdigen Statistiken für ihre Entscheidungen zu versorgen.

Empfehlungen des ESGAB für 2013

1. Koordinierung

Wirksame Umsetzung des Verhaltenskodex als Maßnahme für hochwertige europäische Statistiken erfordert gut koordinierte nationale statistische Systeme.

- 1.1. Die Gewährleistung hochwertiger Qualität europäischer Statistiken, erstellt innerhalb nationaler Systeme und an Eurostat übermittelt, soll den NSÄ obliegen. Ihr Mandat zur Koordinierung von Aktivitäten anderer Produzenten europäischer Statistiken soll in Rechtsvorschriften oder sonstigen staatlichen Verwaltungsvorschriften verankert sein. Den NSÄ soll ein Mandat zur Koordinierung auch bei Fragen der Qualität und der Methodik gegenüber Inhabern administrativer Daten gegeben werden. Methoden

² Siehe [Seite 11-12](#) für Länderbeispiele.

zur Gewährleistung hinreichender Qualität und Einhaltung der Grundsätze des Verhaltenskodex durch alle Produzenten europäischer Statistiken sollen - unabhängig davon, ob es sich um Statistikproduktion selbst oder die Übermittlung von Ergebnissen handelt - an den administrativen Rahmen des jeweiligen ESS-Mitglieds angepasst werden.

- 1.2. Bei der Einstellung von Leitern anderer Produzenten europäischer Statistiken in den einzelstaatlichen statistischen Systemen sollten die jeweiligen NSÄ am Auswahlverfahren beteiligt sein.
- 1.3. Im Zuge der nächsten Revision des Verhaltenskodex müssen ein Grundsatz sowie Indikatoren betreffend die Koordinierung der Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken entwickelt werden.
- 1.4. Das kürzlich beschlossene „Memorandum of Understanding“ ist durch das Europäische Statistische System und das Europäische System der Zentralbanken vollständig umzusetzen, um kohärente, vergleichbare Statistiken von hoher Qualität zu gewährleisten, wie im EU-Recht vorgeschrieben.
- 1.5. Eurostat muss für statistische Aktivitäten der unterschiedlichen Dienststellen der Europäischen Kommission einen klaren Koordinierungsmechanismus schaffen und ein Bestandsverzeichnis dieser Tätigkeiten entwickeln.

2. Fachliche Unabhängigkeit

Fachliche Unabhängigkeit von statistischen Stellen ist weiterhin ein wichtiger Eckpfeiler für die Glaubwürdigkeit europäischer Statistiken. Dieser Grundsatz ist im ESS nicht vollständig umgesetzt. Frühere Empfehlungen des ESGAB bedürfen damit weiterer Aufmerksamkeit. Mehr noch:

- 2.1. Die Beziehungen zwischen den NSÄ und nationalen Parlamenten sollten ausgebaut werden. Der Ressourcenbedarf der NSÄ ist öffentlich bekannt zu machen und in den Budgetvorschlägen der Regierungen deutlich auszuweisen. Das würde einen transparenten Einblick ermöglichen in den Umfang der Ressourcen für Entwicklung, Erstellung und Verbreitung der statistischen Informationen, die für die Politikgestaltung benötigt werden. Regelmäßige Berichterstattung, z. B. jährlich, über statistische Tätigkeiten der NSÄ sowie der Gremien zur Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodex würde ebenfalls eine Stärkung demokratischer Rechenschaftspflicht und der Beziehungen zu den nationalen Parlamenten bewirken.

3. Wirksamkeit des Systems

Angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen und finanziellen Lage steht das ESS vor der Aufgabe, die Erstellung europäischer Statistiken zu modernisieren, um mit innovativen Lösungen bestehende vorhandene Mittel besser einzusetzen und die immer höheren Anforderungen zu bewältigen.

- 3.1. Um administrative Datenquellen möglichst umfassend zu nutzen, sollen eindeutige Identifikatoren entwickelt werden. Der Weg für Data-Matching und –Linking wird damit geebnet und statistische Einheiten können zwischen unterschiedlichen Datenbanken und Verzeichnissen verbunden werden. Um zu vermeiden, dass die Maßnahmen gegen nationale Auflagen zum Schutz personenbezogener Daten verstoßen, soll das Vorgehen in enger Zusammenarbeit mit zuständigen Datenschutzstellen geplant werden.
- 3.2. Unter den geltenden Regelungen führen die Vielzahl der genutzten Datenquellen und die Verflechtung der Produktionssysteme in nationalen statistischen Systemen zu einer hohen Ressourcenintensität und Systemineffizienz. ESS-Mitglieder sollen

rasch eine gemeinsame Linie entwickeln hinsichtlich der Rechte und Pflichten beim Zugang zu gemeinsam genutzten Mikrodaten durch Produzenten europäischer Statistiken im ESS.

4. Peer-Reviews

Begrüßt wird die neue Runde von Peer-Reviews unter ESS-Mitglieder, die sich auf alle Grundsätze des Verhaltenskodex erstreckt. Angesichts der Entwicklungen seit der letzten Runde empfiehlt ESGAB Folgendes:

- 4.1. Das Europäische Statistische System und das Europäische System der Zentralbanken sollten Peer-Reviews oder ähnliche Maßnahmen, etwa unabhängige Audits, durchführen und zwar transparent auf der Grundlage des jeweiligen Qualitätsrahmens. Dazu gehören standardisierte Bewertungsmethoden und die Veröffentlichung der Ergebnisse.
- 4.2. Wo es mit ESGAB vergleichbare Gremien gibt, muss ihre Rolle in den anstehenden Peer-Reviews klargestellt werden.

1. Einleitung

Der fünfte Bericht des ESGAB richtet sein Hauptaugenmerk auf die Wechselwirkung von Koordinierung und Qualität bei der Erstellung von Statistiken. Daneben werden die Grundsätze des Verhaltenskodex für europäische Statistiken (Verhaltenskodex)³ untersucht, die bereits Gegenstand vorhergehender Berichte waren: fachliche Unabhängigkeit, angemessener Ressourceneinsatz und Effizienz.

Der Bericht ist in fünf Kapitel gegliedert. Der Einleitung folgt ein Kapitel zur Umsetzung ausgewählter Grundsätze des Verhaltenskodex, einschließlich einer Zusammenfassung der Empfehlungen des ESGAB aus den Jahren 2009-2012. Das dritte Kapitel ist Fragen der Koordinierung gewidmet, und in Kapitel 4 wird die ESS-Governance in einem Kontext untersucht, der weit über den Verhaltenskodex selbst hinausgeht. Im letzten Kapitel erörtert ESGAB seine zukünftige Arbeit.

Grundlage des Berichts sind Antworten auf den von ESGAB an nationale statistische Ämter (NSÄ) versandten Fragebogen. Darin wurden Empfehlungen des Jahres 2012 aufgegriffen und Aspekte der Koordinierung sowie insbesondere die Grundsätze 1, 3, 4, 5, 6, 7 und 10 des Verhaltenskodex angesprochen. Eurostat berichtete über seine Fortschritte. ESGAB berücksichtigte darüber hinaus Ansichten, die im Dialog mit Vertretern von vier Ländern und Eurostat geäußert wurden, sowie einen zweiten Dialog mit Vertretern eines Landes, mit denen zu einem früheren Zeitpunkt bereits eine Zusammenkunft erfolgt war. Im Zeitraum 2011-2013 traf ESGAB Generaldirektoren (oder deren Vertreter) der Hälfte der ESS-Mitglieder: Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Eurostat, Italien, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Slowakei, Spanien, Ungarn und das Vereinigte Königreich.

2. Einhaltung des Verhaltenskodex für europäische Statistiken

2.1. Einführung: Empfehlungen des ESGAB 2009-2012

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über ESGAB's 40 Empfehlungen aus dem Zeitraum 2009-2012. Etwa die Hälfte betrifft die fachliche Unabhängigkeit, Governance und Koordinierung. ESGAB unterzog auch die Ressourcen, Kostenwirksamkeit und Qualität einer genauen Prüfung.

Fachliche Unabhängigkeit

ESGAB hat wiederholt einen modernen Rechtsrahmen für die Statistik gefordert, der im Einklang mit dem Verhaltenskodex steht. An dessen praktische Umsetzung war die Erwartung geknüpft, dass ein fachlich unabhängiges institutionelles Umfeld für einzelstaatliche statistische Systeme sichergestellt wird. Die Empfehlung richtet sich an Gesetzgeber, NSÄ und Administrationen (z. B. Ministerien), denen NSÄ und andere Behörden verwaltungsmäßig verbunden sind. Die Forderung, alle Statistikproduzenten, also NSÄ und andere für die Erstellung der europäischen Statistiken zuständigen Behörden innerhalb des ESS, vor politischer Einflussnahme zu schützen, ergibt sich aus der Tatsache, dass sie erkennbar unabhängig von Regierungen, anderen Politik-, staatlichen Kontroll- oder Verwaltungsorganen handeln müssen. In den vergangenen

³http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/documents/CoP_October_2011.pdf.

Jahren gab es eine Vielzahl an Initiativen zur Revision von Statistikgesetzen, doch stellt ESGAB fest, dass nicht alle umgesetzt wurden. In einigen Ländern, darunter solchen, in denen traditionell und faktisch fachlicher Unabhängigkeit ein hoher Stellenwert zukommt, waren keine Fortschritte bei der Gesetzgebung zu verzeichnen. ESGAB begrüßt das Bestehen faktischer Unabhängigkeit, doch sollten Rechtsvorschriften in diesen Fällen im Einklang mit den Grundsätzen des Verhaltenskodex überarbeitet werden, um die Realität widerzuspiegeln und Angriffe auf die fachliche Unabhängigkeit zu verhindern.

Mit Interesse hat ESGAB auch die Lage hinsichtlich der Normen für Ernennung und Entlassung von Führungskräften in den NSÄ verfolgt. Wie bereits in der Vergangenheit kommt es weiterhin zu plötzlichen und undurchschaubaren Entlassungen von NSÄ-Leitern. Zwar stehen transparente Prozeduren, offene Auswahlverfahren und zeitlich festgelegte Beschäftigungsverhältnisse nach Maßgabe des Verhaltenskodex oft im Widerspruch zu nationalen Regeln für die Einstellung von Beamten, auf die NSÄ wenig Einfluss haben, gleichwohl würden ihre Existenz und Einführung die fachliche Unabhängigkeit der NSÄ stärken.

Transparente Vereinbarungen über die Zusammenarbeit wie die zwischen dem Generaldirektor von Eurostat und dem politisch verantwortlichen Mitglied der EU-Kommission, die die jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten festlegen, sind weiterhin mehr eine willkommene Ausnahme als die Regel. Der Widerstand gegen die Festlegung und Veröffentlichung solcher Regeln auf nationaler Ebene widerspricht den Zusicherungen in Bezug auf die fachlich unabhängige Stellung der NSÄ.

ESGAB begrüßt zwar, dass dem Grundsatz der fachlichen Unabhängigkeit immer mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird, er ist aber weiterhin nicht gänzlich umgesetzt im Europäischen Statistischen System.

Governance

Betreffend die ESS-Governance gab ESGAB Empfehlungen zur Rolle des Ausschusses für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (AWFZ) und zu den Beziehungen zum Europäischen System der Zentralbanken. ESGAB sprach sich für die Vereinfachung der ESS-Governance-Struktur aus, für die „*Verpflichtungen für zuverlässige Statistiken*“ sowie für eine neue Runde von Peer-Reviews. Das Gremium forderte Klarstellungen zu einigen Aspekten seines Auftrags und empfahl die Einrichtung von ESGAB-ähnlichen Gremien auf nationaler Ebene zur Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodex. Die Modernisierung und Stärkung der Governance-Struktur des ESS macht in vielen Bereichen große Fortschritte. Auf der Ebene der statistischen Ämter kommt die Umsetzung des Verhaltenskodex gut voran, nicht jedoch auf der Ebene der Regierungen, die ihr Festhalten am Verhaltenskodex mit der Unterzeichnung von „*Verpflichtungen für zuverlässige Statistiken*“ bestätigen sollten.

Ressourcen

Seit 2009 hat ESGAB seine Bedenken hinsichtlich der kontinuierlichen Kürzung der für die Erstellung, Verbreitung und Entwicklung europäischer Statistiken zur Verfügung stehenden Mittel - angesichts des steigenden Bedarfs an zuverlässigen Statistiken - geäußert. Gleichzeitig wurde deutlich, dass die Kosten, die bei der Erstellung europäischer Statistiken auf traditionelle Art anfallen, nicht mehr tragbar sind. Der derzeitige Ansatz, bei dem Eurostat und die NSÄ auf jeder Stufe der Produktions- und Veröffentlichungsvorgänge in jedem statistischen Bereich getrennt voneinander tätig sind, ist ineffizient und muss reformiert werden.

Daher unterstützt ESGAB weiterhin die Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2009 „Über die Methode zur Erstellung von EU-Statistiken: eine Vision für das nächste Jahrzehnt“⁴, die eine Rationalisierung des Systems zur Erstellung europäischer Statistiken zum Gegenstand hat. Dazu gehört, dass die notwendige statistische Governance und das Management gewährleistet werden, nicht nur in Form einer angemessenen finanziellen und personellen Ausstattung, sondern auch durch notwendige rechtliche Änderungen, um beispielsweise verstärkt unterschiedliche Datenquellen, administrative Daten und eindeutige Identifikatoren nutzen und Mikrodaten austauschen zu können. Angesichts des komplexen Charakters der Aufgabe kann es keine schnellen Fortschritte bei deren Umsetzung geben. Allerdings hat die mangelnde Bereitschaft einiger Mitgliedstaaten, die empfohlenen Reformen voranzubringen, die Entwicklung unnötig verlangsamt. Traditionelle Produktionsmethoden müssen modernisiert werden, um den Weg für Investitionen in neue Entwicklungen freizumachen, die für Qualität und Relevanz der europäischen Statistiken unerlässlich sind.

Qualität

Zwischen 2009 und 2012 richtete ESGAB seine Aufmerksamkeit im Bereich der Qualität von Statistiken hauptsächlich auf das allgemeine Qualitätsmanagement der NSÄ. Bewertet wurden Prozesse und die Art der Kommunikation von Qualitätsfragen, nicht aber die Qualität der statistischen Produkte selbst. Der revidierte Verhaltenskodex vom September 2011, der das ESS mit einem umfassenden Rahmen für die Qualitätssicherung ausstattet, enthält in seiner Präambel die ESS-Qualitätserklärung. ESGAB nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Qualitätsmanagement- und -sicherungssysteme weitgehend in die Geschäftsvorgänge der NSÄ Eingang gefunden haben.

Die europäischen Statistiken sind heute im Allgemeinen von guter Qualität. Die Statistiken, die unmittelbar für die Umsetzung und Überwachung von politischen Maßnahmen der EU verwendet werden, wie etwa Indikatoren auf der Basis volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen und Statistik der öffentlichen Finanzen, erfordern, dass der Qualitätssicherung größere Aufmerksamkeit geschenkt wird, um verschiedene Dimensionen der Qualität (z. B. Genauigkeit, Aktualität, Relevanz) sorgfältig auszutarieren. Diese Aufgabe wird für die genannten Statistiken in zunehmendem Maße von Qualitätssicherungsbestimmungen übernommen, die ein Spektrum an Methoden und Werkzeugen zur Umsetzung der im Verhaltenskodex festgelegten Standards enthalten. Das Engagement des ESGAB für die Einhaltung des Verhaltenskodex verlagerte sich im Laufe der Zeit auf andere einzelstaatliche Behörden, die an der Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken beteiligt sind, insbesondere auf die Frage, inwieweit sie die Qualitätsbestimmungen gemäß dem Verhaltenskodex einhalten. Da statistische Indikatoren zunehmend als Werte benutzt werden, bei deren Überschreiten im Falle des Regelverstoßes automatisch politische Entscheidungen oder Sanktionen ausgelöst werden, müssen alle Bemühungen um Einhaltung des Verhaltenskodex auf die Sicherstellung einer hohen Qualität gerichtet sein. ESGAB verleiht seiner Besorgnis darüber Ausdruck, dass Ressourcen weiter gekürzt werden oder sogar völlig fehlen, was eine Gefährdung der Qualität der statistischen Produkte darstellt.

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Methode zur Erstellung von EU-Statistiken: eine Vision für das nächste Jahrzehnt, KOM(2009) 404 endg. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0404:FIN:DE:PDF>.

Koordinierung

ESGAB's Position zur Koordinierung war in den vergangenen Jahren von nachrangiger Bedeutung, weil der Verhaltenskodex keinen eindeutigen Grundsatz zum Thema Koordinierung enthält. Die Anzahl der Empfehlungen in diesem Bereich war gering und betraf hauptsächlich Eurostat. Allerdings ist immer offensichtlicher geworden, dass Koordinierung implizit Teil des Verhaltenskodex ist, da es ohne sie unmöglich ist, den Verhaltenskodex vollständig einzuhalten. Im Bericht für das Jahr 2012 war dem Thema Koordinierung daher ein gesondertes Kapitel gewidmet.

Sonstiges

In den vergangenen vier Jahren wurden ferner Empfehlungen betreffend den gleichberechtigten Zugang zu Statistiken, zur Kommunikation, Ausbildung, Methodik sowie zum Dialog mit Nutzern der Statistik gegeben.

2.2. Bewertung ausgewählter Grundsätze des Verhaltenskodex 2013

In diesem Bericht legt ESGAB den Schwerpunkt auf eine Anzahl ausgewählter Grundsätze, da in diesen verstärkter Handlungsbedarf besteht und sie sich direkt auf die Datenqualität und die Vertrauenswürdigkeit des ESS auswirken. Der Grundsatz der fachlichen Unabhängigkeit ist eng mit dem institutionellen Umfeld und der Verwaltungskultur eines Landes verbunden. Grundsätze, die Effizienz des Systems betreffend, werden als Sammlung von Grundsätzen mit möglichem Einfluss auf die Systemeffizienz betrachtet.

2.2.1. Fachliche Unabhängigkeit

Grundsatz 1: *„Die fachliche Unabhängigkeit der statistischen Stellen gegenüber anderen politischen, Regulierungs- oder Verwaltungsstellen sowie gegenüber den Akteuren des Privatsektors ist der Garant für die Glaubwürdigkeit der europäischen Statistiken.“*

Institutionelles Umfeld und Postenbesetzung

Unabhängigkeit, Stärke und Effizienz des ESS bedürfen weiterer Verbesserung. Die Tatsache, dass NSÄ im ESS in unterschiedlichem Maße fachliche Unabhängigkeit aufweisen, ist negativ zu bewerten. Ohne ausreichende rechtliche Absicherung und deren Durchsetzung ist jedes nationale statistische System potenzielles Opfer politischer Einflussnahme oder kann als solches wahrgenommen werden.

ESGAB ist zuversichtlich, dass Postenbesetzungen in den meisten Fällen ohne politische Konnotation erfolgen; allerdings müssen weiterhin plötzliche Entlassungen und Neubesetzungen auf der Leitungsebene der NSÄ beobachtet werden. Das mag rechtlich korrekt ablaufen, solche Vorgänge tragen in der Öffentlichkeit jedoch nicht zum Bild von fachlich unabhängigen, starken nationalen statistischen Ämtern bei. Zugleich entsprechen lange Zeiträume ohne Postenbesetzung eines Generaldirektors oder dessen langfristige Vertretung nicht dem Geist des Verhaltenskodex.

- In Griechenland funktionieren das geänderte Statistikgesetz und der neu eingerichtete Good Practice Advisory Board nur in der Theorie vorbildlich. In

der Praxis ist die Stellung des nationalen statistischen Amtes (ELSTAT)⁵ weiterhin gefährdet. ELSTAT, insbesondere sein Präsident, sind von Politikern wie von Statistikern angegriffen worden. Diese zweifeln die Gültigkeit von Daten an, die in Einklang mit Standards für europäische Statistiken – dem Primärrecht der Union und dem Verhaltenskodex – erstellt wurden. Obwohl die letzten sechs Notifikationen zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit gezeigt haben, dass griechische Statistiken zuverlässig sind, führten Anschuldigungen zu langwierigen Gerichtsverfahren und zu von großer Voreingenommenheit geprägten öffentlichen Debatten. Das kann der Glaubwürdigkeit der griechischen Statistik bis zur gerichtlichen Entscheidung dauerhaften Schaden zufügen. Zusätzlich wurde in einigen Fällen die Klassifikation öffentlicher und privater Unternehmen gemäß europäischer Statistikstandards durch Gerichtsurteil geändert, was die Europäische Kommission zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren veranlassen könnte. Dies gibt Anlass zu ernster Sorge hinsichtlich der Einmischung der Justiz in die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken.

- In Belgien wurde die Leitung von Statistics Belgium 2008 einer interimsmäßig eingesetzten Generaldirektorin anvertraut. Die Befragung der belgischen Behörden durch ESGAB im ersten Halbjahr 2013 ergab, dass ein Generaldirektor ausgewählt worden war, der sein Amt aufgrund eines anderen noch bestehenden ministeriellen Dienstverhältnisses noch nicht angetreten hat. Die bislang befristet ernannte Generaldirektorin sollte daher bei Statistics Belgium in der höchsten Managementposition, die der öffentliche Dienst bietet, verbleiben und auf Lebenszeit ernannt werden.
- ESGAB befasste sich mit der plötzlichen Entlassung des Präsidenten des Nationalen Instituts für Statistik in Rumänien anfangs 2013. Die Erklärung der rumänischen Behörden über Gründe und Umstände, macht weitergehende Maßnahmen überflüssig. Der kürzlich erfolgte unerwartete Austausch des Leiters des kroatischen Statistikamtes wird derzeit untersucht.

ESGAB hat wiederholt auf die fachliche Unabhängigkeit der NSÄ und ihrer Leiter hingewiesen. Mit der vorgeschlagenen Revision der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 soll der Status der NSÄ jedenfalls gestärkt werden. Allerdings wurde der Integrität des Leiters eines NSA und dessen Befugnissen in den Debatten nicht in gleichem Maße Aufmerksamkeit geschenkt. Dem Amt des NSA-Leiters wird oft eine technische Natur zugeschrieben und das Gehalt fällt im Vergleich mit anderen Posten im öffentlichen Dienst niedrig aus. In Wirklichkeit erfordert das Amt gutes Verständnis politischer Entscheidungsprozesse und eine Mischung aus Unabhängigkeit und Durchsetzungsvermögen, muss der Leiter doch dafür sorgen, dass die Erstellung und Verbreitung von Statistiken von der Politik nicht instrumentalisiert wird.

Bilaterale Beziehungen zwischen dem Leiter des NSA und dem aufsichtsführenden Minister – oder ranghohen Ministerialbeamten – sind für die Aufrechterhaltung des politischen Dialogs unerlässlich. Trotzdem sind diese Beziehungen nicht öffentlich sichtbar. Dies würde als Schwächung der fachlichen Unabhängigkeit des NSA wahrgenommen, insbesondere wenn Vereinbarungen über die Zusammenarbeit der Öffentlichkeit nicht erläutert werden. Um für erhöhte Sichtbarkeit und verstärkte

⁵ *Stellungnahme der Mitglieder des Europäischen Statistischen Systems zu den jüngsten Ereignissen hinsichtlich ELSTAT in Griechenland, 7.2.2013.*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/0_DOCS/estat/ESS_statement_Greece_Feb_2013_fin_al.pdf.

Vertrauenswürdigkeit der NSÄ zu sorgen, sollen ihre Beziehungen zu den nationalen Parlamenten systematisch gestaltet und damit gestärkt werden. In Ländern mit ESGAB-ähnlichen Gremien sollen Beziehungen zu den einzelstaatlichen Parlamenten dem Mandat dieser Gremien entsprechend geknüpft werden. Regelmäßigere Kontakte zu den nationalen Parlamenten würden auch dem Eindruck entgegenwirken, dass die NSÄ – oder Einrichtungen zur Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodex – nur dann zu parlamentarischen Anhörungen geladen werden, wenn Statistiken Gegenstand der öffentlichen Debatte sind. Die für statistische Arbeiten eingeplanten Haushaltsmittel sollen in einem eigenständigen Kapitel des Gesamtbudgets ausgewiesen werden; die NSÄ sollten den Parlamenten jährlich über ihre Tätigkeit Bericht erstatten. Zugleich muss alles getan werden, um politischen Druck oder Einmischung auf statistische Methodik und fachliche Unabhängigkeit der NSÄ abzuwehren.

ESGAB befürwortet, dass bei Einstellungen auf der höheren Managementebene der NSÄ und anderer Produzenten europäischer Statistiken in nationalen Systemen offene Auswahlverfahren angewandt werden. Bei der Ernennung von Leitern anderer einzelstaatlicher Produzenten sollen die NSÄ am Auswahlverfahren beteiligt sein. So kann gewährleistet werden, dass der beruflichen Qualifikation und der Integrität der Bewerber ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Beide Aspekte sind für die Glaubwürdigkeit und den beruflichen Erfolg des eingestellten Bewerbers wie auch für die Vertrauenswürdigkeit der statistischen Produkte unerlässlich.

Vorzeitiger Zugang zu Statistiken

Der Verhaltenskodex enthält Vorschriften zum Vorab-Zugang, d. h. zum bevorrechtigten Zugang in begrenzten Ausnahmefällen in einem transparenten Vorgang für Politiker oder andere Personen, bevor Daten für die Öffentlichkeit und Marktteilnehmer freigegeben werden. Diese Vorschriften werden innerhalb des ESS überwiegend befolgt. Da der vorzeitige Zugang in der heutigen Medienlandschaft eine größere Bedeutung erlangt hat als noch vor einem Jahrzehnt, ist Wachsamkeit hinsichtlich der möglichen politischen Einflussnahme auf Methoden, Inhalte und Statistikveröffentlichungen geboten. In der Vergangenheit hatten der vorzeitige Zugang zu Statistiken und deren Verwendung keinen unmittelbaren Einfluss, konkurrierende Statistiken standen seltener zur Verfügung. Heute kann die vorzeitige Verfügbarkeit und Auslegung bestimmter Daten sofortige politische, wirtschaftliche oder finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen, z.B. plötzliche Schwankungen an den Finanzmärkten, mit kostenträchtigen Folgen.

Eurostat

Die Umsetzung des Beschlusses 2012/504/EU der Kommission macht Fortschritte. Der Beschluss enthält Festlegungen zur Rolle von Eurostat, stärkt die fachliche Unabhängigkeit des Amtes und bestimmt, dass der Generaldirektor von Eurostat die Position des Chefstatistikers innehat. Mit der stärkeren Unabhängigkeit steigt die Notwendigkeit der Rechenschaftspflicht auf EU-Ebene, was sich beim Meinungsaustausch des Chefstatistikers mit dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments und in Gesprächen mit dem ESGAB zeigt.⁶

⁶ <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/de/committees/video?event=20130507-0900-COMMITTEE-ECON>.

2.2.2. Effektivität des Systems

Fragen, die den Bereich der Ressourcen betreffen, werden anhand von mehreren Grundsätzen untersucht, die ausschlaggebend für die Verbesserung der Effektivität sind:

Grundsatz 2: „Die statistischen Stellen haben ein eindeutiges gesetzliches Mandat zur Erhebung von Angaben [...].“

Grundsatz 3: „Die den statistischen Stellen zur Verfügung stehenden Ressourcen reichen aus, um den aktuellen statistischen Erfordernissen Europas zu entsprechen.“

Grundsatz 5: „Die Anonymität der Datenlieferanten (private Haushalte, Unternehmen, Verwaltungen und andere Auskunft Gebende (Respondenten)), die Geheimhaltung ihrer Angaben und deren ausschließliche Verwendung für statistische Zwecke sind unter allen Umständen gewährleistet.“

Grundsatz 8: „Geeignete statistische Verfahren – von der Erhebung bis zur Validierung der Daten – bilden die Grundlage für qualitativ hochwertige Statistiken.“

Grundsatz 9: „Der Beantwortungsaufwand steht in einem angemessenen Verhältnis zum Bedarf der Nutzerinnen und Nutzer und ist für die Auskunft Gebenden (Respondenten) nicht übermäßig hoch.“

Grundsatz 10: „Ressourcen werden effektiv eingesetzt.“

Die meisten NSÄ haben den Übergang zu neuen Herausforderungen offenbar recht gut gemeistert, indem sie die Verknappung der Ressourcen durch Verbesserung der Prozesseffektivität ausgeglichen haben. Etwa die Hälfte der ESS-Mitglieder meldet einen kontinuierlichen Rückgang bei der finanziellen und personellen Ausstattung und ähnliche Kürzungen in anderen Teilen der Verwaltung. Einige NSÄ verweisen auf Gehalts- oder Budgeterhöhungen. Allerdings handelt es sich dabei überwiegend um einen Ausgleich für Einschnitte in der Vergangenheit, zumal weiterhin große Herausforderungen bestehen, die nicht zuletzt aus den schrumpfenden Ressourcen im öffentlichen Sektor in den meisten Ländern stammen.

Eurostat setzte drei Auflagen um: Kürzung sämtlicher Stellenkontingente in der Kommission um 1 %, Mittelkürzung um 1 % und die selbst auferlegte Neuzuweisung des Personals zu vorrangigen Aufgaben. Eine teilweise Entschädigung ergab sich dadurch, dass die Kommission bei Eurostat acht zusätzliche Stellen zur Entwicklung und Umsetzung eines Qualitätssicherungssystems für das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (VMU) geschaffen hat.

In einer solchen Lage gewinnt die Effektivität des Systems nicht nur an Bedeutung, sondern auch an Dringlichkeit. Im Folgenden wird beschrieben, wie Effektivität gesteigert werden könnte.

Effizienzsteigerung bei der Erstellung

Eine Möglichkeit, den künftigen Herausforderungen schwindender Ressourcen und steigender Anforderungen zu begegnen, besteht in der beschleunigten Umsetzung der Mitteilung der Kommission „Vision für das nächste Jahrzehnt“⁷. Eines ihrer zentralen Instrumente ist das ESS.VIP-Programm. Dessen Ziel besteht darin, durch gemeinsame Nutzung von Daten und Dienstleistungen und Aufteilung der Kosten

⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Methode zur Erstellung von EU-Statistiken: eine Vision für das nächste Jahrzehnt, KOM(2009) 404 endgültig <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0404:FIN:DE:PDF>.

sowie durch eine bessere Verteilung der Aufgaben unter den unterschiedlichen ESS-Partnern economies of scale und Produktivitätsgewinne zu erlangen. Von allen Phasen der Datensammlung, Verarbeitung und Verbreitung von Statistiken ist das ESS.VIP-Programm auf die Verarbeitung ausgerichtet, wo durch die Industrialisierung der Produktionsprozesse economies of scale zu erreichen sind. Die ESS.VIP-Projekte haben gezielt die gemeinsame Nutzung von Daten, IT und Dienstleistungen sowie die Aufteilung der Kosten und bessere Verteilung der Aufgaben auf die ESS-Partner zum Gegenstand. Die Phasen der Datensammlung, -verbreitung und -kommunikation sind keine Schwerpunktthemen des Programms, da diese Aspekte gute Kenntnis der lokalen Verwaltung und Kultur erfordern.

Das ESS.VIP-Programm ist in drei Säulen untergliedert, von denen jede mehrere konkrete Projekte umfasst.

- Säule I: **Querschnittsprojekte** dienen der Entwicklung zentraler Bausteine der gemeinsamen Infrastruktur für ein künftig stärker integriertes ESS: Standards und Informationsmodelle; Netzwerk für den Austausch europäischer statistischer Daten; gemeinsam genutzte Dienstleistungen; Datenbanken.
- Säule II: **Geschäftsprojekte** beziehen sich auf einzelne Statistikbereiche. Vier Projekte befinden sich in der Umsetzung: das Binnenmarkt-Statistikprojekt SIMSTAT, die gemeinsame Datenvalidierungspolitik, das Europäische System interoperabler Unternehmensregister und die Statistikproduktion und -verbreitung auf der Basis gemeinsamer Dienste (IKT-Statistiken).
- Säule III: **Administrative Projekte** bilden den Kern dieser Säule. Ziel ist die Entwicklung angemessener Rahmen und administrativer Mechanismen zur Ermöglichung der gemeinsamen Nutzung von Daten und Dienstleistungen sowie die Aufteilung der Kosten auf die ESS-Partner.

Im Rahmen des Programms sollen praktische Lösungen für eine Reihe von Herausforderungen erarbeitet werden, vor denen das ESS-Produktionssystem während seiner Neuausrichtung steht. Zu klären sind allerdings angesichts der ambitionierten Zielsetzung des Programms viele finanzielle, institutionelle und rechtliche Fragen. Ein einheitliches Verständnis über ein Regelwerk der Rechte und Pflichten aller Parteien muss erreicht werden.

Nutzung administrativer Datenquellen

Der Erfolg des ESS.VIP-Programms hängt zum Teil von erweiterten Möglichkeiten zur Wiederverwendung vorhandener Daten und unterschiedlicher Datenquellen ab. Data-Matching und -Linking, bei der statistische Einheiten aus verschiedenen Datenbeständen und Registern für statistische Zwecke miteinander verknüpft werden, ist ein Weg zur Verbesserung von Effizienz und Datenqualität. Allerdings wird dadurch die heikle Thematik Vertraulichkeit und Schutz der Privatsphäre berührt, die in der kulturellen und administrativen Tradition des jeweiligen Mitgliedstaats verwurzelt sind. In vielen Fällen ist es kostenaufwändig, administrative Quellen zu nutzen und dabei geltende Rechtsvorschriften zu befolgen. Selbst wenn Länder die verstärkte Nutzung administrativer Quellen anstreben, liegen bislang keine ausreichenden Erfahrungen mit der Handhabung von Qualitätsfragen vor. So werden unterschiedliche Konzepte, Definitionen und Referenzzeiträume angewandt; es entstehen Probleme beim Zugang zu Quellen und beim Aufbau von Beziehungen zu Dateneigentümern; Einschränkungen rechtlicher oder praktischer Art bleiben bestehen.

Ein Rechtsrahmen für den Zugang zu Mikrodaten aus administrativen Datenquellen besteht in allen ESS-Ländern, wenn auch mit unterschiedlichen Ansätzen, was den Schutz der Privatsphäre von Einzelpersonen und Unternehmen sowie den Umfang des Anwendungsbereiches anlangt. So ist z. B. der Zugang zu administrativen Daten im Steuerbereich oft nicht gestattet, auch wenn dies die Belastung für Auskunft Gebende verringert und die Produktionskosten erheblich senkt. Nordische Länder sind gegenüber Data-Matching und -Linking aufgeschlossen, Einzelpersonen und Unternehmen in vielen anderen Ländern betrachten diesen Ansatz jedoch mit Skepsis. In Ländern, die Fortschritte bei der Abschaffung rechtlicher Hürden gemacht oder deren Vereinfachung erreicht haben, spielten Datenschutzstellen oftmals eine wichtige Rolle.

Obgleich es von Bedeutung ist, ausreichend Spielraum für den Aufbau guter und flexibler Beziehungen mit den Dateneigentümern zu schaffen, erweisen sich die in einigen Ländern bereits etablierten Rechtsvorschriften für Data-Matching und -Linking als gute Praxis. Alle Mitgliedstaaten sollten sich dieser Praxis anschließen. Bei der Behandlung von Fragen der Qualität und der Methodik gegenüber Dateneigentümern aus dem Verwaltungsbereich muss den NSÄ eine stärkere Koordinierungsfunktion zugewiesen werden.

Austausch von Mikrodaten zwischen ESS-Partnern

In den vergangenen Jahren gab es deutliche Fortschritte beim Zugang zu Mikrodaten für wissenschaftliche Zwecke. Mit dem ESS.VIP-Programm wurde die Idee des „Daten-Schengen-Raums“ für den Produktionsprozess entwickelt. Produzenten europäischer Statistiken hätten so die Möglichkeit, Mikrodaten zum Zweck der Erstellung von Statistiken in einer sicheren und kontrollierten Umgebung untereinander auszutauschen. Die Vorteile eines solchen „Daten-Schengen-Raums“, von denen viele ESS-Mitglieder berichten und darauf verweisen, umfassen Verbesserungen der Datenqualität, Verringerung der Belastung und Redundanz durch Erhebungen auf ESS-Ebene; Schließen von Datenlücken durch gegenseitige Unterstützung, und den verstärkten Rückgriff auf gemeinsam genutzte Dienste und zentralisierte Datenerhebungen. Das ESS hat mehrere statistische Bereiche ausgemacht, die von der gemeinsamen Nutzung von Mikrodaten profitieren können: den internationalen Waren- und Dienstleistungshandel, Migration sowie Unternehmensregister (insbesondere multinationaler Unternehmen). Ein bereits funktionierendes Beispiel ist das EuroGroups-Register, das die Plattform werden soll zur Erstellung von Statistiken der multinationalen Unternehmen und der Globalisierung auf der Grundlage von Mikrodaten.

Angesichts der Sensibilität und Gefahr der Verletzung der Geheimhaltungspflicht sind rechtliche Erwägungen von höchster Bedeutung. Zwar ist es schwierig, die zusätzlichen Kosten der Errichtung einer gemeinsamen Architektur für den Austausch von Mikrodaten mit den vorhandenen Ressourcen zu decken, doch haben ESGAB und die meisten Länder gute Gründe, sich für einen „Daten-Schengen-Raum“ einzusetzen. Die Erfüllung der rechtlichen, finanziellen und technischen Voraussetzungen ist notwendig, aber nicht ausreichend, um das erforderliche Vertrauen in den Austausch von Mikrodaten zu gewinnen.

Nach Ansicht von ESS-Mitgliedern sollte, bevor der „Daten-Schengen-Raum“ operativ werden kann, ein Rechtsrahmen mit eindeutigen Rechten und Pflichten für Datenzugang und -nutzung auf EU-Ebene geschaffen werden; enthalten sein müssen Vorschriften zu dessen Umsetzung wie auch Sanktionen bei Verstößen. Die derzeit

vorherrschende Vorstellung vom Eigentum an Daten muss sich ändern. Darüber hinaus sind eine gemeinsame Infrastruktur, IT-Werkzeuge und Methoden notwendig sowie detaillierte, praktische Regelungen, um Datenprozesse auf nationaler Ebene zu harmonisieren. Es werden zwar immer mehr technische Lösungen untersucht, doch für den effektiven Einsatzes ist Umdenken notwendig. Das ESS benötigt funktionierende Beispiele, die Kosteneinsparungen und Qualitätsverbesserungen demonstrieren, ohne ein erhöhtes Risiko der Offenlegung von Daten einzugehen. Das ESS.VIP-Programm soll für viele dieser Aspekte Lösungen suchen und durch Beteiligung an den verschiedenen Projekten finanzielle Unterstützung bieten.

3. Koordinierung

Unter dem Konzept der Koordinierung sind Maßnahmen der NSÄ und von Eurostat zu verstehen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Tätigkeit anderer Behörden innerhalb ihrer Systeme und im ESS den Anforderungen des Verhaltenskodex für europäische Statistiken gerecht wird. Die NSÄ sollen bei der Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken, die von sämtlichen zum ESS gehörenden nationalen Behörden im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 über europäische Statistiken erstellt werden, die einzigen Kontaktstellen von Eurostat sein. Die genaue Bedeutung der „Koordinierungsfunktion“ erschließt sich auf der Grundlage der vorgeschlagenen Revision der Verordnung (EG) Nr. 223/2009. Die Kommission hat vorgeschlagen, dass NSÄ auf einzelstaatlicher Ebene für die Koordinierung der statistischen Planung und Berichterstattung, Qualitätskontrolle, Methodik, Datenübermittlung und Kommunikation im Rahmen der statistischen Aktivitäten im ESS zuständig sind.

Europäische Statistiken werden parallel auch vom Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) erstellt. Zusätzlich zu Statistiken für den Bedarf des ESZB und der Europäischen Zentralbank (EZB) leisten nationale Zentralbanken (NZB) Beiträge zu besonderen Bereichen der europäischen Statistik, für die von Rat und Parlament angenommene EU-Rechtsvorschriften gelten, z.B. Zahlungsbilanz, Finanzierungskonten und Statistik der öffentlichen Finanzen. Nicht alle dieser Bereiche fallen in allen Mitgliedstaaten in die Zuständigkeit der NZB. Ziel des vor kurzem unterzeichneten Memorandum of Understanding ist es, die Zusammenarbeit zwischen ESS und ESZB als Produzenten europäischer Statistiken zu verstärken. ESGAB geht davon aus, dass dies unbeschadet der Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken und der Koordinierungsfunktion der EZB zur Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 über europäische Statistiken und des Verhaltenskodex beiträgt.

Wenn die im Kodex verankerten Grundsätze eingehalten werden sollen, ist im Rahmen des ESS eine effiziente Koordinierung durch NSÄ und Eurostat unverzichtbar. Der Begriff selbst taucht zwar im Verhaltenskodex nicht auf, doch ist eine effiziente Koordinierung entscheidend für das Funktionieren des ESS. Da die Qualität europäischer Statistiken von der Einhaltung des Kodex abhängt, widmete ESGAB einen großen Teil seines Fragebogens 2013 diesen Themen.

Die Überwachung der Einhaltung des Kodex durch die NSÄ und Eurostat funktioniert offenbar gut, bei anderen nationalen Behörden, von denen europäische Statistiken erstellt werden, bietet sich ein weniger klares Bild. Obwohl die in Vorbereitung befindlichen Peer-Reviews mehr Informationen hierzu liefern dürften, wird in den nachstehenden Abschnitten auf Beobachtungen zu nationalen ESS-Mitgliedern und Eurostat gesondert eingegangen. Auf dieser Basis formuliert ESGAB im letzten Unterabschnitt Schlussfolgerungen für das Europäische Statistische System insgesamt.

Einzelstaatliche ESS-Mitglieder

Nationale statistische Systeme sind in ganz unterschiedlicher Weise zentral oder dezentral aufgebaut. Sie beziehen eine Vielzahl nationaler und regionaler Behörden wie Ministerien, Agenturen und andere Stellen ein, die nach der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 Daten für europäische Statistiken bereitstellen. Diese Datenlieferanten übermitteln ihre Daten häufig nicht über die nationalen statistischen Ämter, sondern senden sie Eurostat unmittelbar zu. In vielen Fällen entsteht für Eurostat dadurch zusätzlicher Datenvalidierungs- und Harmonisierungsaufwand, bevor die Daten die Voraussetzungen für europäische Statistiken erfüllen. Mangelhafte Datenqualität lässt unter Umständen auf Mängel bei der Einhaltung der Qualitätskontrollmechanismen und des Verhaltenskodex durch andere Datenproduzenten als die NSÄ schließen. Zudem ist nicht klar, inwieweit Statistiker, die in anderen einzelstaatlichen Behörden als den NSÄ beschäftigt sind, den Kodex kennen oder zu dessen Einhaltung angehalten wurden. Dieser Umstand birgt Gefahren für die Bereitstellung europäischer Statistiken von hoher Qualität.

Die einzelstaatlichen statistischen Systeme innerhalb des ESS — ihr Aufbau und ihre Arbeitsweise — bieten ein höchst unterschiedliches Bild: Manche Länder haben nur wenige weitere Produzenten europäischer Statistiken, in anderen erscheint es, als hätten sie viele, deren Beitrag zur Erstellung europäischer Statistiken fällt jedoch gering aus. Rund die Hälfte der NSÄ teilt mit, dass sie formelle Beziehungen zu anderen Datenproduzenten unterhält. In vielen NSÄ liegt der Koordinierung eine Rechtsgrundlage zugrunde, manche nehmen Koordinierungsaufgaben de facto wahr. Dies kann folgende Aufgaben umfassen: Erarbeitung der statistischen Arbeitsprogramme und jährlichen Tätigkeitsberichte in Zusammenarbeit mit anderen Stellen; Bereitstellung methodischer Leitlinien und Unterstützung bei deren Umsetzung; Entwicklung von und Beschlussfassung über Standards sowie Einsetzung von Arbeitsgruppen. Eine Minderheit der Länder berichtet, dass die NSÄ in die Überwachung oder Validierung der Umsetzung von statistischen Programmen und der Nutzung vereinbarter Standards einbezogen sind. Zehn Länder veröffentlichen Statistiken durch ein gemeinsames Publikationsportal, sechs teilen mit, dass sie die Personalverwaltung anderer Produzenten unterstützen. Nur drei Länder melden, dass sie auf nationaler Ebene Qualitätskontrollen zu allen europäischen statistischen Produkten vornehmen.

Die umfassendsten statistischen Bereiche, zu denen andere nationale Behörden im ESS Eurostat unmittelbar beliefern, sind Bevölkerungs- und Sozialstatistik (ausgenommen Volkszählungen), Umwelt, Energie, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei. Diese Bereiche entsprechen auch mehr oder weniger den rund 40% Gesamtvalidierungs- und Datenbereinigungstätigkeit von Eurostat. Eine Kernfrage lautet daher, in welchem Verhältnis sich andere Behörden im ESS zu den NSÄ befinden, wie die Berichterstattung erfolgt und ob von der jeweiligen Behörde europäische Statistiken an Eurostat unmittelbar übermittelt werden oder erst nach Validierung durch das NSA. In diesem Zusammenhang lassen sich innerhalb der einzelstaatlichen statistischen Systeme verschiedene Modelle unterscheiden:

- **Zentralisiert:** NSÄ als einzige Produzenten europäischer Statistiken, z.B. in den Niederlanden, oder Systeme, in denen andere Behörden europäische Statistiken erstellen, wobei in Bezug auf Methodik und Qualitätskontrolle klare Berichterstattungspflichten gegenüber dem NSA bestehen. Als zentralisiertes System gelten NSÄ mit (regionalen) Büros als Bestandteile ihres Organisationsplans oder anderen Stellen, deren Statistiken unmittelbar der Managementkontrolle der NSÄ unterstehen; z. B. Bulgarien. Diese Institutionen

übermitteln zumeist über das NSA europäische Statistiken an Eurostat. Wenn sie dies auf direktem Wege tun, wird von ihnen erwartet, dass sie unter der Schirmherrschaft des NSA den Verhaltenskodex beachten.

- **Regional dezentralisiert:** Andere Behörden im ESS sind in ihren Regionen für einen großen Teil des Produktionsprozesses zuständig. Sie unterstehen zwar formal nicht dem NSA, halten jedoch harmonisierte Standards und Methoden ein. Europäische Statistiken werden vom NSA an Eurostat übermittelt. Die Erstellung der Statistiken liegt weitgehend in den Händen professioneller Statistiker – wie z. B. in Deutschland.
- **Funktionell dezentralisiert:** Die Produktion von Statistiken fällt in die Zuständigkeit anderer Stellen (etwa Ministerien). Mitarbeiter, bei denen es sich nicht unbedingt um professionelle Statistiker handelt, arbeiten in Statistikreferaten oder -abteilungen oder sind voll in die „Gastinstitution“ integriert. Sie erstatten der Leitung „Gastinstitution“ Bericht, z.B. in Schweden und weitgehend in Spanien.
- **Kombinationen:** Manche Systeme könnten als funktionell dezentralisiert, aber auch zentralisiert gelten, wie beispielsweise im Vereinigten Königreich: da der „Fachliche Leiter“ der Statistikeinrichtungen dem Chefstatistiker unterstellt ist.

Mit Ausnahme von Systemen, in denen das NSA vor der Übermittlung an Eurostat die endgültige Qualitätskontrolle sicherstellt, ist die Einhaltung des Verhaltenskodex durch andere Behörden nicht unbedingt evident oder wird nicht überwacht. Da zur Harmonisierung von Daten, damit diese den Anforderungen an europäische Statistiken gerecht werden, ein hohes Maß an Validierungsarbeit erforderlich ist, bereiten dem ESGAB die Qualität der Ausgangsdaten wie auch die Effizienz und Robustheit der institutionellen Regelungen auf nationaler Ebene Sorge. Ausgangsdaten von minderer Qualität könnten auf mangelnde Einhaltung des Kodex durch Behörden hindeuten, bei denen die Erstellung von Statistiken nicht zu den eigentlichen Kernaufgaben gehört oder ein Teil der Daten von weiteren Quellen bezogen wird, die nicht durch den Verhaltenskodex abgedeckt werden. Zusätzlich ist unklar, inwieweit Statistiker in dezentralen Systemen sich an den Kodex halten. Beispielsweise kann ein in einem Ministerium beschäftigter Statistiker aufgefordert werden, Regeln, Methoden und Prioritäten des Ministeriums über die des Kodex zu stellen. Statistiken, die unter solchen Bedingungen produziert werden, bedürfen erheblicher Anstrengungen der Validierung, damit die hohen Qualitätsanforderungen an europäische Statistiken eingehalten werden.

Um durch das ESS und das ESZB in deren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen vollständige und kohärente Statistiken zu erstellen, müssen die NSÄ und die NZB — als Produzenten europäischer Statistiken —zusammenarbeiten. Mit einem im April 2013 von ESS und ESZB unterzeichneten Memorandum of Understanding wurde ein neues Gremium geschaffen: das Europäische Statistische Forum, dem Vertreter des Ausschusses für das Europäische Statistische System (AESS) und des Ausschusses für Statistik des ESZB (STC) angehören und dessen Aufgabe es ist, die strategische Zusammenarbeit in Bereichen, für die eine gemeinsame Verantwortung bzw. an denen ein gemeinsames Interesse besteht, weiter zu verstärken. Dies gilt für die Bereiche Zahlungsbilanz, Handel mit Dienstleistungen, volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen und Statistik der öffentlichen Finanzen. Das Europäische Statistische Forum wird sich insbesondere mit der Prioritätensetzung auseinandersetzen, ESS und ESZB Ratschläge zur Konsistenz ihrer jeweiligen statistischen Arbeitsprogramme erteilen und mögliche künftige Herausforderungen an die europäischen Statistiken bestimmen.

Eurostat

Eurostat nimmt seine koordinierende Rolle in drei Bereichen wahr: innerhalb der Kommission und anderer Organe und Einrichtungen der EU; innerhalb des ESS; und als Partner auf internationaler Ebene. In der Kommission spielt Eurostat eine größere Rolle als in der Vergangenheit. Der Straffung der Governancestrukturen, der gemeinsamen Strategie zur Umsetzung der „Vision für das nächste Jahrzehnt“ und der Neugestaltung des Datenproduktionssystems ist es zu verdanken, dass auf Ebene des ESS Fortschritte zu verzeichnen sind. International wirkt Eurostat am globalen statistischen System mit, indem es auf internationalen Foren oder im Rahmen der bilateralen Beziehungen zu OECD-Ländern, die nicht der EU angehören, Aufgaben wahrnimmt.

Der Beschluss der Kommission⁸ über Eurostat vom 17. September 2012 bestimmt das zentrale Element der koordinierenden Rolle Eurostats innerhalb der Kommission. Der Beschluss stellt klar, dass Entscheidungen zu Methoden und Ergebnissen in den Händen professioneller Statistiker liegen. Eurostat koordiniert die vom ESS erstellten „Europäischen Statistiken“, die nach Rücksprache mit anderen Generaldirektionen (GD) und in Übereinstimmung mit dem Verhaltenskodex in Arbeitsprogrammen festgehalten werden. „Andere Statistiken“ werden von den Kommissionsdienststellen erstellt; sie werden unter Federführung von Eurostat in einem Planungsvorgang definiert und sind Gegenstand von Vereinbarungen zwischen den Generaldirektionen und Eurostat. Die GD haben Eurostat zu einem frühen Zeitpunkt von sämtlichen Rechtsakten, bei denen statistische Aspekte eine Rolle spielen, in Kenntnis zu setzen. Zu den Dienstleistungsaufgaben von Eurostat können Schulungen, methodische Beratung und gemeinsame Verbreitungsplattformen gehören. In Bezug auf den Dialog mit den Generaldirektionen befindet sich die Umsetzung auf gutem Wege. Während einige GD das Unterfangen insgesamt als administrative Bürde ansehen, kommen Gespräche mit fünf von ihnen — die als Vorreiter für den Abschluss von Vereinbarungen agieren — gut voran. Darüber hinaus arbeitet Eurostat an einer Bestandsaufnahme der statistischen Aktivitäten in der Kommission.

Eurostat koordiniert die Erstellung harmonisierter und vergleichbarer europäischer Statistiken im ESS. Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten findet weitgehend im Rahmen der Governance-Struktur des ESS statt, in dem der Ausschuss für das Europäische Statistische System (AESS) die Dachorganisation für die anderen Gruppen ist. Die gegenwärtige Organisationsstruktur steht jedoch nicht voll im Einklang mit den Komitologiebefugnissen⁹ des AESS: Andere Ausschüsse nehmen ebenfalls Komitologieaufgaben für bestimmte statistische Bereiche wahr, mit denen sich der AESS nicht befasst. Im Laufe des vergangenen Jahres wurde begonnen, die Stellung des AESS als einziger Komitologieausschuss des ESS zu sichern, diesem die Befugnis zum Treffen endgültiger Entscheidungen zu erteilen und seine Befugnis zur strategischen Anleitung des ESS zu stärken. Die Rolle der bereichsspezifischen Direktorengruppen bei der Erarbeitung von Dossiers wird gestärkt, um deren Expertise entsprechend zu nutzen. Um diese modernere Struktur umsetzen zu können, werden Verordnungen und Beschlüsse, durch die andere Komitologieausschüsse eingesetzt worden sind, derzeit aufgehoben oder abgeändert.

Eurostat hat einen Koordinierungsmechanismus initiiert, der die EU in die Lage versetzen soll, bei den wichtigsten internationalen Foren, wie der Statistischen Kommission der

⁸ ABl. [L 251](#) vom 18.9.2012, S. 49.

⁹ Durchführungsbefugnisse, die der Kommission von den gesetzgebenden Organen übertragen wurden
http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/comitology_de.htm.

Vereinten Nationen, mit einer Stimme zu sprechen; im Mittelpunkt steht dort das Erreichen konkreter Ergebnisse, die den Prioritäten der EU entsprechen. Eurostat gehört außerdem dem Committee for the Coordination of Statistical Activities (CCSA), dem UN-Gremium, das die statistischen Tätigkeiten internationaler Organisationen koordiniert, als Mitglied an. Mit dieser Mitarbeit möchte Eurostat auf Entscheidungen Einfluss nehmen und Synergien zwischen den im statistischen Bereich tätigen internationalen Organisationen stärken. Im Ausschuss arbeiten Eurostat und die EZB eng zusammen, um einen einheitlichen Standpunkt der EU zu vertreten. Die Beziehungen mit OECD-Ländern, die nicht der EU angehören, werden in einigen Fällen durch Vereinbarungen geregelt (z. B. mit Südkorea, Mexiko, Chile und Russland). Zum Teil bestehen Ad-hoc-Regelungen, die darauf abzielen, Koordinierung und Einsatz empfehlenswerter Praktiken bei der Erstellung amtlicher Statistiken zu fördern, und die aufgrund der komparativen Vorteile der einzelnen Parteien für beide Seiten von Nutzen sind.

Im Jahr 2012 nahm das Generalsekretariat der Kommission eine Einschätzung des Status der EU in internationalen Organisationen vor. Das Anliegen war, gemeinsame Regeln und Grundsätze einzuführen, um den Status der EU betreffende Themen unter einheitlichen und strategischen Gesichtspunkten zu handhaben und diese Themen mit dem Vertrag von Lissabon abzustimmen. Ergebnis war eine Mitteilung mit dem Titel „Strategy for the progressive improvement of the EU status in international organisations and other fora in line with the objectives of the Treaty of Lisbon“¹⁰ (Strategie zur Verbesserung des Status der EU in internationalen Organisationen und anderen Foren in Übereinstimmung mit den Zielen des Vertrags von Lissabon). In dieser Mitteilung wurden Prioritäten festgelegt, mit denen der Status der EU gestärkt werden soll und ein Aktionsplan formuliert. Eurostat genießt in internationalen Organisationen, bei denen es mitarbeitet, zumeist Beobachterstatus und würde von einer Aufwertung dieses Status profitieren.

Schlussfolgerungen des ESGAB zur Koordinierung innerhalb des ESS

Nationale statistische Systeme sind ein Spiegel des verwaltungstechnischen, rechtlichen und kulturellen Gefüges jedes Landes. Als Kernfrage gilt es zu prüfen, ob die Art des Systems und das Ausmaß der darin praktizierten Koordinierung Auswirkungen auf die Qualität haben. Die Tendenz, zu entnehmen den für die Zwecke dieses Berichts eingeholten Informationen, deutet darauf hin, dass zwischen dem Umfang der Daten-Validierung bei Eurostat und den innerhalb des ESS, jedoch außerhalb der NSÄ erstellten Statistiken, ein Zusammenhang besteht. Daten aus Hunderten anderer Quellen — die vor ihrer Übermittlung an Eurostat keiner NSA-Qualitätskontrolle unterzogen werden — machen eine umfangreiche Verarbeitung erforderlich, bevor sie als harmonisierte europäische Statistiken bezeichnet werden können. Derartige Systeme ohne Qualitätskontrolle durch NSÄ sind für Qualitätsmängel anfälliger als Systeme, deren Daten NSÄ durchlaufen. Eine Kanalisierung der für Eurostat bestimmten Daten über 32 Datenübermittlungsinstitutionen der ESS-Mitgliedstaaten würde ein beachtliches Mehr an Effizienz und Qualität einbringen.

Das Verwaltungsgefüge eines Mitgliedstaates mag zwar feststehen, doch können die ESS-Mitglieder die geeignetsten Methoden bestimmen, mit denen sich die Qualität der an Eurostat übermittelten Daten sichern ließe. Dies wäre erreichbar, indem man sich in dem Prozess auf nationaler Ebene auf zwei Punkte konzentriert:

¹⁰ Communication to the Commission from the President in agreement with Vice-President Ashton, C(2012) 9420, 20.12.2012 (Mitteilung des Präsidenten an die Kommission im Einvernehmen mit Vizepräsidentin Ashton).

- Bei der Datenproduktion durch Stärkung harmonisierter Methodik entsprechend europäischer Standards;
- Bei der Übermittlung an Eurostat durch Einrichtung zentral verwalteter Mechanismen zur Qualitätskontrolle, mit denen Datensätze und Zeitreihen auf Diskrepanzen geprüft werden.

NSÄ müssen eine stärkere Koordinierungsfunktion übernehmen, um die Effizienz des Systems und Qualität der von anderen nationalen Behörden erstellten Statistiken zu verbessern. In die nächste Revision des Verhaltenskodex sollen ein neuer Grundsatz und damit verbundener Katalog von Indikatoren zum Thema Koordinierung einfließen.

Unabhängig davon, wie die Koordinierung organisatorisch gestaltet wird, muss ihr Hauptzweck darin bestehen, in allen statistischen Systemen auf nationaler Ebene Statistiken von hoher Qualität sicherzustellen. Dies erfordert die strikte Einhaltung des Verhaltenskodex durch alle Beteiligten an Entwicklung, Produktion und Verbreitung der vom ESS erstellten europäischen Statistiken. In den Instrumenten — Vereinbarungen oder Abkommen anderer Art — die für die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den NSÄ und den anderen nationalen Datenproduzenten genutzt werden, sollten die Aufgaben und Pflichten jedes Partners und die Methoden zur Qualitätssicherung ausdrücklich genannt werden. Die Regierungen haben die Verantwortung dafür, dass dem NSA ein angemessener institutioneller Rahmen geboten wird, um auf nationaler Ebene koordinierend tätig zu sein und Qualitätssicherungsmaßnahmen einzuführen. Das NSA muss über ausreichende Mittel verfügen, um auf die statistischen Methoden und Verfahren anderer nationaler Statistikproduzenten Einfluss nehmen zu können. Auf diese Aspekte könnte in den Verpflichtungen für zuverlässige Statistiken eingegangen werden, die Bestandteil des Vorschlags der Kommission für eine Revision der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 sind. Diese Verpflichtungen sind von Regierungen und der Kommission zu unterzeichnen. Der ehrgeizige Ansatz des Kommissionsvorschlags wurde jedoch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens erheblich abgeschwächt. Das könnte die Bemühungen um länderübergreifende Vergleichbarkeit und Qualität der Daten untergraben.

ESGAB begrüßt die Initiativen Eurostats zur Einrichtung eines Koordinierungsmechanismus innerhalb der Kommission. Die zögerliche Haltung einiger Generaldirektionen, „sich koordinieren zu lassen“, mag auf einer Fehlinterpretation der Ziele dieses Vorhabens und seiner Auswirkungen auf die Ressourcen zurückzuführen sein. Vorteile solcher Zusammenarbeit müssen klar vor Augen geführt werden: Den GD stehen dadurch künftig mehr Informationen über die Statistiken, die überall in der Kommission produziert werden, und die Möglichkeit ihrer Wiederverwendung zur Verfügung; es wird gezieltere und auf die Bedürfnisse der Generaldirektionen ausgerichtete Unterstützung durch Eurostat geben, und es bietet sich die Möglichkeit, die Eurostat-Rahmenverträge zu nutzen, um statistische Arbeiten auszulagern. Durch eine wirksame Mehrjahresplanung und klare Bestimmung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Kommissionsdienststellen, die Statistiken erstellen, sollte es möglich sein, ein Inventar der statistischen Tätigkeiten der Kommission zu erstellen. Damit entstünde zugleich eine Basis für Synergien und für Rationalisierung.

Das ESS und Eurostat als dessen Koordinator stehen bei der Erstellung amtlicher europäischer Statistiken von hoher Qualität immer mehr Herausforderungen gegenüber: Während der Bedarf an statistischen Informationen wächst, stehen allen Beteiligten immer weniger Ressourcen zur Verfügung. Das lässt eine Modernisierung der ESS-Struktur zur absoluten Notwendigkeit werden. Eurostat treibt den Wandel voran, indem es das ESS-Produktions- und Entscheidungssystem mit dem Ziel umgestaltet, Relevanz, Zuverlässigkeit und Kostenwirksamkeit europäischer Statistiken zu bewahren.

Obwohl rund 350 europäische Verordnungen eine solide Grundlage für die Entwicklung eines integrierteren Systems zur Erstellung europäischer Statistiken bilden, sind die Debatten auf ESS-Ebene meist von nationalen Interessen geprägt. Eurostat und die NSÄ könnten jedoch zusammen Synergien erzeugen, mit denen die Gesamtkosten der Statistikerstellung gesenkt und, bei gleichzeitiger Verringerung der Respondentenbelastung, Antworten auf neue statistische Anforderungen gefunden werden könnten. Dies würde ein integrierteres System erfordern, das auf den vielfältigen Datenquellen und Wechselwirkungen innerhalb des ESS aufbaut. Zudem sollten die NSÄ und die entsprechenden NZB in Fragen der europäischen Statistik, die das ESS ebenso betreffen wie das ESZB, mit der Maßgabe kooperieren, dass die Erstellung schlüssiger europäischer Statistiken sichergestellt wird. ESS und ESZB haben sich in ihrem Memorandum auf die Gründung des Europäischen Statistischen Forums geeinigt, um die Zusammenarbeit in beiderseits interessierenden Bereichen zu stärken. Es wird künftige Herausforderungen für europäische Statistiken bestimmen, um die Effizienz der Systeme zu erhöhen, Doppelarbeit zu vermeiden und für Kostenwirksamkeit zu sorgen.

Die koordinierende Rolle von Eurostat in den internationalen Beziehungen soll beibehalten werden, um den Einfluss und die Stärke, mit denen es auf internationaler Ebene die europäische Sicht vertritt, zu wahren.

4. ESS-Governance über die aktuelle Umsetzung des Verhaltenskodex hinaus

Revision der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 über europäische Statistiken

Ziel der im April 2012 vorgeschlagenen Revision der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 ist die Stärkung der Koordinierungsrolle der NSÄ sowie der Position der Leiter der NSÄ durch klare Vorschriften für deren Auswahl und Entlassung. Neben dem leichteren Zugang zu administrativen Datenquellen werden obligatorische Commitments on Confidence vorgeschlagen. Mit der Unterzeichnung dieser Verpflichtungen würde auf der politischen Entscheidungsebene der Mitgliedstaaten die Pflicht bestehen, den Kodex uneingeschränkt einzuhalten, insbesondere den Grundsatz der fachlichen Unabhängigkeit.

Im ESS findet schon seit einiger Zeit ein Paradigmenwechsel statt. Er ist das Ergebnis auf politischer Ebene festgelegter qualitativer Anforderungen, durch die statistische Indikatoren – insbesondere bei der Überwachung der Wirtschaftspolitik – als Referenzwerte genutzt werden. Eine Überschreitung der Sollwerte kann wichtige wirtschaftliche, finanzielle und politische Konsequenzen nach sich ziehen. Das ESS ist bestrebt, die Qualität der Daten, die zur Überwachung der Wirtschaftspolitik verwendet werden, über bereichsspezifische Regelungen zu verbessern. Die Änderung der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 würde den NSÄ helfen, auch in anderen Bereichen der Forderung nach Statistiken von zufriedenstellender Qualität gerecht zu werden.

Das Europäische Parlament setzt sich für eine ehrgeizigere Änderung der Verordnung ein. Sein Anliegen ist es, als logische Ergänzung zu mehr Unabhängigkeit die Rechenschaftspflicht der NSÄ zu vergrößern. Diese Auffassung wird nicht von allen vertreten: Diskussionen in der Arbeitsgruppe Statistik des Rates gehen in einer Gangart voran, die verdeutlicht, wie geteilt die Aufnahme der Kommissionsvorschläge ausfällt. Manchen Verwaltungen bereitet die erhöhte Rechenschaftspflicht in Bezug auf die Qualität der Statistiken Unbehagen, sie wollen sich nur ungern an der erforderlichen Systementwicklung beteiligen. Eine Schwächung der ursprünglichen Bestrebung im

Gesetzgebungsverfahren trägt jedoch nicht zur Stärkung des Europäischen Statistischen Systems bei. Dieses Thema geht über die Verwaltungszusammenarbeit hinaus. Das Problem lässt sich nur auf politischer Ebene lösen.

Die Chance zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 im Sinne der Schlussfolgerungen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom Dezember 2011 und früherer ESGAB-Empfehlungen wäre zu nutzen. Politische Entscheidungsträger und Verwaltungen sollten unter Beweis stellen, dass sie sich für die Erstellung qualitativ hochwertiger Statistiken einsetzen, indem sie die erforderlichen Änderungen annehmen, während die NSÄ einen aktiveren Beitrag leisten und sich bei der weiteren Entwicklung des ESS als stärkere und politisch kluge Partner erweisen.

ESS-Gesetzgebungsarchitektur

Die Umsetzung von Legislativmaßnahmen durch Eurostat dient dem Ziel, die große Anzahl von vertikalen oder bereichsspezifischen Rechtsakten in Rahmenverordnungen mit Querschnittscharakter zu überführen, ein weiterer wichtiger Baustein der „Vision für das nächste Jahrzehnt“. Diese schrittweise Veränderung ist notwendig, um den Rechtsrahmen an die in Veränderung begriffene Funktions- und Geschäftsarchitektur des ESS anzupassen, die heute flexiblere und anpassungsfähigere Rechtsvorschriften benötigt als in der Vergangenheit. Damit wird zugleich sichergestellt, dass Entscheidungen über statistische Methoden und andere produktionsbezogene Angelegenheiten von Statistikern getroffen werden, Entscheidungen über die politischen Prioritäten dagegen in den Händen der Politiker verbleiben.

Dem ESGAB vergleichbare Gremien

Im Jahr 2012 empfahl ESGAB (1.3)¹¹ eine klarere Trennung der Aufgaben und Zuständigkeiten für die Überwachung der Einhaltung des Kodex auf nationaler Ebene. In Frankreich, Griechenland, Malta, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich gibt es gesonderte Stellen, die die Einhaltung des Verhaltenskodex bzw. ihrer auf den nationalen Bedarf zugeschnittenen Formen des Kodex überprüfen. Drei weitere Länder sind offenbar bereit, ein solche Gremien zu schaffen. Im Allgemeinen verhalten sich die ESS-Mitglieder zögerlich, wenn die Einsetzung derartiger Stellen zur Sprache kommt, obwohl nicht immer Klarheit herrscht, wer die Einhaltung des Kodex regelmäßig überwacht und beurteilt. In vielen Ländern wird diese Aufgabe von den NSÄ selbst bzw. von verschiedenen Statistikräten oder Beratungsgremien wahrgenommen. Einige Länder verlassen sich auf Eurostat und die Peer-Reviews oder auf die Überwachungsmaßnahmen des ESGAB.

Obwohl die Wirkung der Empfehlung in manchen Ländern vielleicht begrenzt ist, würde eine Reihe von Mitgliedstaaten von Beratungsdiensten in puncto Governance-Überwachung profitieren. Diesen Beratungsgremien sollte die Befugnis zum Aufgreifen von Problemen zugesprochen werden, die häufig von außenstehenden Teilnehmern klarer gesehen werden.

Peer-Reviews

In einer neuen Runde von Peer-Reviews soll auf alle Grundsätze des Verhaltenskodex, wie auf die Koordinierung innerhalb nationaler statistischer Systeme, sowie die Kooperation und den Grad der Integration im ESS eingegangen werden. Neben den NSÄ

¹¹ Ein unabhängiges Gremium auf nationaler Ebene, das die Umsetzung des Verhaltenskodex überwacht, würde zur Stärkung der Verantwortlichkeit der Statistikproduzenten beitragen. Dieses Gremium sollte auch Mitgliedern offen stehen, die außerhalb des nationalen Systems ernannt wurden, z. B. Vertretern von Eurostat, des ESGAB oder des Ausschusses für das Europäische Statistische System.

werden auch weitere einzelstaatliche Behörden, die europäische Statistiken erstellen, einbezogen. ESGAB war in der Task Force mit Delegierten aus 14 Ländern mit Beobachterstatus zugegen, wird jedoch in den Review-Teams nicht vertreten sein. Sofern dem ESGAB vergleichbare Gremien bestehen, muss ihre Rolle für die Zwecke der Peer-Reviews festgelegt werden.

Eurostat ist für die Überwachung des Verfahrens zuständig. Endpunkt sollen Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Peer-Reviews bilden. ESGAB ist bereit, Einschätzungen abzugeben, ob die vorgeschlagenen Verbesserungsmaßnahmen den auf nationaler Ebene ausgesprochenen Empfehlungen gerecht werden und wird die Einhaltung des Verhaltenskodex durch Eurostat überprüfen.

Die Grundsätze zur Qualität der statistischen Prozesse und Ergebnisse im Verhaltenskodex für europäische Statistiken und der „Öffentlichen Erklärung des ESZB im Hinblick auf die von ihm erstellten europäischen Statistiken“ stimmen weitgehend überein. Daher sollten von jedem System unter Zugrundelegung des eigenen Qualitätsrahmens Peer-Reviews oder vergleichbare transparente Maßnahmen wie unabhängige Audits durchgeführt werden. Dies schließt Standardbewertungsmethoden und eine Veröffentlichung der Ergebnisse ein. Diese parallel zueinander stattfindenden Maßnahmen sollen einen ganzheitlichen Überblick über die Qualität der Statistiken verschaffen, die mit dem Ziel erstellt werden, Richtungsbestimmung und Umsetzung europäischer Politik in verschiedenen Bereichen zu dienen.

5. Ausblick auf die künftige Arbeit

Peer-Reviews und ihre Ergebnisse werden die Arbeit von ESGAB sehr lange beeinflussen. Jedoch werden vollständige Ergebnisse 2014 noch nicht verfügbar sein. Der Jahresbericht 2014 ist der letzte Bericht des ESGAB-Teams in seiner derzeitigen Zusammensetzung, da die dreijährige Amtszeit seiner Mitglieder ausläuft.

Im Jahr 2014 wird im Mittelpunkt der ESGAB-Tätigkeit die Überprüfung der Einhaltung des Verhaltenskodex durch Eurostat auf Grundlage von Fragebögen zur Selbsteinschätzung und eingehenden Diskussionen stehen. In Anbetracht der großen Belastung, die Peer-Reviews für NSÄ — und oft auch für die anderen statistischen Behörden, die europäische Statistiken erstellen — mit sich bringen, sieht ESGAB davon ab, zusätzliche Fragebögen auszugeben.

Im Laufe der Zeit stand ESGAB im Dialog mit etwa der Hälfte der ESS-Mitglieder und hat solche auch mit Eurostat und ESGAB-vergleichbaren Gremien geführt. Diese wertvollen Gespräche werden fortgeführt. Darüber hinaus wird ESGAB darauf achten, dass vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen die Rolle des Rechtswesens innerhalb der nationalen statistischen Systeme einer genaueren Prüfung unterzogen wird.