

ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

Zusammenfassung

Die Digitalisierung und Datafizierung der Gesellschaften stellen Datenlieferanten vor neue Chancen und Herausforderungen. Deshalb werden Eurostat und das gesamte Europäische Statistische System (ESS) in den kommenden Jahren eine bedeutende Umstellung durchlaufen.

Neben einer Bewertung der Einhaltung des Verhaltenskodex für europäische Statistiken („Verhaltenskodex“) wird mit dieser Peer-Review von Eurostat – der dritten ihrer Art – der Notwendigkeit Rechnung getragen, den neuen Chancen und Herausforderungen mit einer klaren Ausrichtung auf die Anpassung an die Zukunft zu begegnen. Wie bei den Vorgängerberichten wurden auch für die vorliegende Peer-Review eine Reihe von Interviews mit dem Personal von Eurostat und wichtigen Interessengruppen herangezogen. Aufgrund der COVID-19-Pandemie mussten diese Interviews virtuell durchgeführt werden, aber das Europäische Beratungsgremium für die Statistische Governance (ESGAB) ist trotzdem davon überzeugt, dass die aus den Interviews und der Lektüre der einschlägigen Dokumente gewonnenen Eindrücke die Realität widerspiegeln und dass die im vorliegenden Bericht enthaltenen Beobachtungen und Empfehlungen über eine solide Grundlage verfügen.

Ein weiterer Grund für die Ausrichtung auf die Zukunft ist die ausgezeichnete Leistung, die von Eurostat in jüngster Zeit bei einer Vielzahl relevanter Kriterien erbracht wurde. Die Fähigkeit, während der Pandemie die Erstellung von Statistiken aufrechtzuerhalten und sogar die Erstellung experimenteller Statistiken auszuweiten, zeugt von der großen Flexibilität des ganzen ESS. Darüber hinaus wurden viele der in früheren Peer-Reviews von Eurostat festgestellten Herausforderungen angegangen, und es blieben nur noch wenige Fragen übrig, die eher die Einhaltung des Verhaltenskodex betreffen. Eines der Themen dieser Peer-Review ist die Rolle von Eurostat als **Vorbild für Unabhängigkeit und Unparteilichkeit**; dabei werden mehrere Empfehlungen zur Einhaltung der Vorschriften im Zusammenhang mit der Ernennung und Entlassung vom Personal der höheren Führungsebene behandelt. Es gibt zwar keinen Hinweis darauf, dass die fachliche Unabhängigkeit von Eurostat aufgrund der Vorgehensweise in diesen Bereichen beeinträchtigt wurde, dennoch ist es wichtig, günstige Zeitpunkte zur Schaffung institutioneller Schutzmechanismen zu nutzen, die sich in potenziell ungünstigen Zeiten bewähren können. Dies gilt umso mehr, da Eurostat als Vorbild für die nationalen statistischen Stellen dient und über die moralische Autorität verfügen muss, nationale Verfahren anzufechten, die die fachliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit beeinträchtigen und somit das Vertrauen in europäische Statistiken untergraben könnten.

Ebenso könnten aufgrund einiger aktueller Verfahren innerhalb der Europäischen Kommission, wie sie in einschlägigen Dokumenten wiedergegeben sind, die Unabhängigkeit und Qualität der Statistiken infrage gestellt werden. Diese Verfahren sind deshalb gegebenenfalls zu überdenken, um das Risiko eines sinkenden Vertrauens in die europäischen Statistiken zu begrenzen. Angesichts der zunehmenden Verbreitung statistischer Informationen unterschiedlicher Qualität ist das Vertrauen mehr denn je ein wesentlicher Wert in Bezug auf amtliche Statistiken, der bestmöglich geschützt werden muss.

Ein besonderer Aspekt des Vertrauens besteht darin, dass vertraulich übermittelte Informationen auch vertraulich bleiben. In diesem Bereich haben Eurostat und die Institutionen des ESS eine ausgezeichnete Bilanz vorzuweisen, sie müssen jedoch darauf achten, dass ihre Handlungsfähigkeit von der Wahrung dieses Vertrauens und somit vom Ergreifen weiterer Maßnahmen zum Schutz der Vertraulichkeit abhängt.

Ein zweites großes Thema der Peer-Review ist die Notwendigkeit, sich **Nutzern und Partnern noch stärker zu nähern**. Dies hat stets Priorität genossen, wird aber in einer zunehmend digitalisierten und datenabhängigen Gesellschaft immer wichtiger.

Die Öffnung gegenüber der akademischen Gemeinschaft ist zum jetzigen Zeitpunkt aus verschiedenen Gründen besonders wichtig und sollte in einen umfassenden strategischen Rahmen eingebettet werden. Eurostat muss auf methodologische Innovationen und wissenschaftliche Impulse zurückgreifen können, um neue Datenquellen zu nutzen, die mithilfe von Erkenntnissen u. a. aus den Bereichen der Datenwissenschaft und der künstlichen Intelligenz als digitale Fußabdrücke von Einzelpersonen, Haushalten und Unternehmen erstellt werden. Dies sollte im Rahmen dauerhafter Beziehungen geschehen, die das Profil und die Anziehungskraft von Eurostat als Partner und auch als potenzieller Arbeitgeber erhöhen und somit zur Schließung der offensichtlichen Qualifikationslücke von Eurostat in neuen Datenbereichen beitragen.

Aber auch Eurostat hat einige wichtige potenzielle Beiträge in diese Beziehung einzubringen. Mit einem gesicherten Zugang zu länderübergreifend vergleichbaren Mikrodatensätzen könnten Forschung und gesellschaftliche Innovation in Europa einen kräftigen Schub erhalten. Zudem könnte die Forschung in einigen Bereichen durch den vereinfachten Zugang zu unterschiedlichen Zeitpunkten veröffentlichten Versionen gleicher Statistiken gefördert werden.

Die Beziehung zu den Nutzern der Statistiken ist für Eurostat selbstverständlich ein zentrales Anliegen und muss in einer Zeit, in der statistische Fakten und Faktoide aus immer mehr Quellen in sehr großer Menge zur Verfügung stehen, gefördert werden. Eurostat muss sicherstellen, dass seine Statistiken die Hauptquelle quantitativer Informationen über die europäischen Gesellschaften bleiben. Hierzu sollten seine Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeitsinstrumente weiterentwickelt und den Nutzern ermöglicht werden, ihren Zugang so weit wie möglich an ihre Bedürfnisse anzupassen. In diesem Zusammenhang und aufbauend auf einer verbesserten Beziehung zu der akademischen Gemeinschaft sollten Anstrengungen unternommen werden, um die Revisionen von Statistiken infolge der Verfügbarkeit neuer Daten zu verstehen, zu analysieren und möglicherweise zu verringern – solche Revisionen sind bei zeitnahen Veröffentlichungen unvermeidlich, bilden aber weiterhin ein Problem für die Nutzer.

Ein drittes Thema der Peer-Review ist die **Ausweitung der Grenze der statistischen Produktionsmöglichkeiten**. Dabei geht es vor allem darum, das Beste aus den in der Gesellschaft neu entstehenden Datenquellen zu machen. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist der Zugang zu Statistiken aus neuen, überwiegend privaten Datenquellen. ESGAB hebt nachdrücklich das öffentliche Interesse daran sowie die Notwendigkeit des kommenden Datengesetzes der Europäischen Union hervor, einen solchen Zugang für alle Datenlieferanten aus dem Bereich der europäischen Statistiken zu gewährleisten.

Um das Potenzial der neuen Datenquellen voll ausschöpfen zu können, müssen auch umfassende Änderungen bei der Erstellung von Statistiken aus diesen Datenquellen vorgenommen werden. ESGAB schlägt die Entwicklung einer neuen Strategie für den Umgang mit den neuen Daten vor. Diese Strategie würde die Prioritäten hinsichtlich Datenquellen, verschiedener Zugangs- und Erstellungsarten sowie die Konsequenzen für die Qualifikationsanforderungen an das Personal umfassen. Die Erfüllung der letztgenannten Forderung wird allgemein als eine Herausforderung für Eurostat angesehen, die in umfassender Weise durch die Ausschöpfung aller Möglichkeiten und Freiheiten des generell starren Beschäftigungsrahmens der Kommission sowie erhebliche Anstrengungen im Bereich der Ausbildung angegangen werden muss.

Mit Blick auf den Erfolg sollten die verschiedenen Datenlieferanten aus dem Bereich der europäischen Statistiken ihre Anstrengungen auf die Bewältigung dieser neuen Herausforderungen richten. Die

weitere Verstärkung und Ausweitung der Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken und den statistischen Ämtern birgt großes Potenzial und muss eine Priorität darstellen. ESGAB hebt daher die Notwendigkeit hervor, dass Eurostat und die Europäische Zentralbank (EZB) nach Wegen zur Maximierung der Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen ihren statistischen Systemen (dem ESS und dem Europäischen System der Zentralbanken) suchen, z. B. in den Bereichen des Informationsaustausches über multinationale Unternehmen oder statistische Infrastrukturen.

Zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit den neuen Entwicklungen im Bereich der Daten sind meistens zusätzliche finanzielle sowie personelle Ressourcen erforderlich. Allein durch Effizienzgewinne bei der Erstellung traditioneller Statistiken werden nicht genügend Ressourcen frei, um alle neuen Anforderungen zu erfüllen. Solche Ressourcen werden sowohl von Eurostat als auch auf nationaler Ebene benötigt. ESGAB fordert die Entscheidungsträger der EU auf verschiedenen Ebenen auf, diese Anforderungen zu erfüllen, um die amtliche Statistik als Bollwerk gegen Desinformation zu stärken, die Belastung der Unternehmen durch die traditionelle Datenerhebung zu verringern, Statistiken rascher verfügbar zu machen und neue Bereiche der Gesellschaft durch Statistiken zu erfassen.

Das vierte und letzte Hauptthema der Peer-Review betrifft das Erfordernis, dass Eurostat **agil und proaktiv ist**. Krisen treten immer wieder auf und wenn dies passiert, ändern sich Prioritäten oft kurzfristig. So könnte beispielsweise die Aktualität der Informationen wichtiger als Genauigkeit, Ausführlichkeit und Kohärenz mit anderen Statistiken werden. Eurostat und die nationalen Datenlieferanten müssen dementsprechend handeln und darauf vorbereitet sein. Zur Vorbereitung gehört auch eine Bestandsaufnahme der Möglichkeiten, kurzfristig gemeinsame, aus europäischen Quellen finanzierte statistische Maßnahmen zu ergreifen.

Wie bereits erwähnt, war die Reaktion auf die COVID-19-Pandemie beeindruckend, sowohl in Bezug darauf, dass die Erstellung unter schwierigen Umständen aufrechterhalten wurde, als auch darauf, dass neue, experimentelle Statistiken und Verbreitungsmittel entwickelt wurden. Eurostat hat eine entscheidende Rolle gespielt, nicht zuletzt durch Anleitung und Beratung der nationalen Datenlieferanten. Es ist wichtig, die Lehren aus dem zu ziehen, was während der Krise gut bzw. weniger gut funktioniert hat, damit wir noch besser gerüstet sind, um auf künftige außergewöhnliche Umstände besser reagieren. Hierfür sollte auch eine Überprüfung der notwendigen Flexibilität des Rechtsrahmens erfolgen.

Die Rolle experimenteller Statistiken war besonders entscheidend. Es wird wichtig sein zu prüfen, wie Eurostat solche Statistiken – die nur von einer Untergruppe von Ländern erstellt werden können – sowohl in zukünftigen Krisen als auch in normaleren Zeiten einführen kann. Besonderes Augenmerk wird auf die Frage gelegt, wie solche experimentellen Statistiken einem größeren Nutzerkreis zugänglich gemacht werden können, als es während der Pandemie der Fall war.

Kurz gesagt war die Leistung von Eurostat in den letzten Jahren und während der Pandemie beeindruckend. Darüber hinaus wurden die meisten der früheren Probleme im Zusammenhang mit der Einhaltung des Verhaltenskodex behoben. Dementsprechend lag der Schwerpunkt der vorliegenden Überprüfung vor allem auf der Frage der bestmöglichen Anpassung an die neu entstehende Datenlandschaft. Eurostat ist diesbezüglich auf einem guten Weg, allerdings müssen noch eine Reihe von Initiativen ergriffen werden.

Insbesondere ist ESGAB der Auffassung, dass Eurostat als Vorbild im ESS vorangehen, seine Reichweite auf Nutzer und Partner ausweiten, die Grenzen der Produktionsmöglichkeiten ausweiten und flexibel und proaktiv sein kann und sollte. Zur Verwirklichung dieser Ziele gibt ESGAB 18 konkrete Empfehlungen.

Im Sinne der kontinuierlichen Verbesserung, die für das ESS von wesentlicher Bedeutung ist, wird Eurostat für die im vorliegenden Bericht formulierten Empfehlungen Verbesserungsmaßnahmen entwickeln und umsetzen.

ESGAB 2021 – Empfehlungen

I. Als Vorbild für Unabhängigkeit und Unparteilichkeit vorangehen

E1.

ESGAB empfiehlt, dass in den Rechtsvorschriften die Gründe für eine vorzeitige Beendigung des Vertrags (Entlassung) des Generaldirektors bzw. der Generaldirektorin von Eurostat festgelegt werden sollten. Dies sollte keine Gründe umfassen, die die berufliche oder wissenschaftliche Unabhängigkeit beeinträchtigen.

E2.

ESGAB empfiehlt, dass Einstellung und Entlassung von anderem Personal der höheren Führungsebene von Eurostat als dem Generaldirektor bzw. der Generaldirektorin öffentlich und transparent sowie unter besonderer Berücksichtigung der statistischen Qualifikationen erfolgen sollten.

E3.

ESGAB empfiehlt Eurostat, die systematische Nachverfolgung der Umsetzung des Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung für andere Statistiken in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Generaldirektionen der Europäischen Kommission sicherzustellen. Dabei sollte auch die Zweckmäßigkeit der Einrichtung eines Peer-Review-Prozesses geprüft werden, um die Einhaltung des Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung zu überwachen und gegebenenfalls zu stärken.

E4.

ESGAB empfiehlt Eurostat, kritisch zu bewerten, ob die derzeitige Vorgehensweise der Vorabzugangserteilung zu Statistiken an andere Stellen der Europäischen Kommission mit der Vorreiterrolle von Eurostat im ESS vereinbar ist – wenngleich dabei der Verhaltenskodex befolgt wird.

E5.

ESGAB empfiehlt Eurostat, seine bereits starken Sicherheitsvorkehrungen für die Vertraulichkeit weiter auszubauen, indem es Verfahren der verschiedenen Statistikbereiche in Bezug auf Vorgänge und Instrumente für die Anonymisierung und/oder statistische Offenlegungskontrolle weiter harmonisiert.

II. Nutzern und Partnern noch stärker nähern

E6.

ESGAB empfiehlt Eurostat, eine umfassende Strategie zur Zusammenarbeit mit der akademischen Gemeinschaft zu entwickeln.

E7.

ESGAB empfiehlt Eurostat, seine Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit angesichts der „neuen Welt der Informationsüberflutung“, in der viele Anbieter um die begrenzte Aufmerksamkeit der Nutzer kämpfen, weiter zu verbessern.

E8.

ESGAB empfiehlt Eurostat, gegebenenfalls Wege zur Einrichtung extern zugänglicher Datenbanken mit zu unterschiedlichen Zeitpunkten veröffentlichten Versionen für relevante Statistiken zur Verfügung zu stellen, um politisch wichtige Forschungsarbeiten zu erleichtern.

E9.

ESGAB empfiehlt Eurostat, Maßnahmen zu ergreifen, um die Forschung zu Mikrodaten zu verbessern, indem es geeignete Methoden entwickelt und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Datensätze vereinbart, zu denen ein Zugang möglich ist, und Datenschutztechniken für den Zugang entwickelt (z. B. eine metadatengesteuerte Software), die auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten angewendet werden können.

E10.

ESGAB empfiehlt Eurostat, seinen analytischen Rahmen in Bezug auf Revisionen weiterzuentwickeln. Eurostat sollte seine Revisionspolitik und seine regelmäßigen Analysen der Revisionen veröffentlichen.

III. Die Grenze der statistischen Produktionsmöglichkeiten erweitern

E11.

ESGAB empfiehlt den gesetzgebenden Organen, mit der bevorstehenden Verabschiedung des EU-Datengesetzes einen dauerhaften Weg für den Zugang zu Daten in privater Hand für Eurostat und für alle Produzenten europäischer Statistiken zu schaffen.

E12.

ESGAB empfiehlt Eurostat, eine umfassende Strategie für die Nutzung neuer digitaler Datenquellen zu entwickeln, mit denen ein Beitrag zur Erreichung der Ziele Relevanz, Genauigkeit und Aktualität sowie zur Verringerung des Aufwands für die Auskunftgebenden und zur Erhöhung der Kostenwirksamkeit geleistet werden könnte.

E13.

ESGAB empfiehlt Eurostat und der EZB, auf der bestehenden Zusammenarbeit zwischen dem ESS und dem ESZB aufzubauen, um den Anwendungsbereich für eine bessere Koordinierung bzw. Zusammenarbeit beim Datenaustausch und Umgang mit komplexen statistischen Fällen (z. B. multinationalen Unternehmen) zu nutzen und das Potenzial gemeinsamer statistischer Infrastrukturen (z. B. Unternehmensregister für statistische Zwecke) zu bewerten.

E14.

ESGAB empfiehlt Eurostat, die (künftig) erforderlichen Fähigkeiten/Kompetenzen des Personals zu ermitteln und zu planen. Auf der Grundlage dieser Informationen sollte die Ausbildung des

vorhandenen Personals angepasst werden, um eine erfolgreiche Weiterbildung in den entsprechenden neuen Bereichen zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte Eurostat proaktiv alle Möglichkeiten des derzeitigen Einstellungssystems der Kommission einsetzen, um Personal mit den erforderlichen zukunftssicheren Kompetenzen für sich zu gewinnen und an sich zu binden.

E15.

ESGAB empfiehlt den Entscheidungsträgern der EU, alle laufenden Innovationsanstrengungen mit angemessenen finanziellen und personellen Ressourcen zu unterstützen. Darüber hinaus bekräftigt es seine Empfehlungen (Empfehlungen 2020/6 und 2020/7) hinsichtlich des Vorschlags der Kommission, erheblich in die digitale Infrastruktur für statistische Zwecke zu investieren, um Innovation und Experimente zu ermöglichen. Mit den Aufbau- und Resilienzplänen der Mitgliedstaaten sowie anderen einschlägigen EU-Fonds sollte diese Maßnahme für neue politische Initiativen der EU im gesamten ESS – sowohl in Bezug auf Entwicklungs- als auch in Bezug auf Betriebskosten – unterstützt werden.

IV. Flexibel und proaktiv sein

E16.

ESGAB empfiehlt Eurostat und dem ESS, eine gründliche Bewertung der Erfahrungen während der COVID-19-Krise vorzunehmen. Mit dieser Überprüfung sollten die Herausforderungen, Reaktionen, Hindernisse und Erfolge erfasst und konkrete Schlussfolgerungen gezogen werden. Außerdem sollte ein Aktionsplan ausgearbeitet werden, um die Resilienz in künftigen Krisensituationen zu gewährleisten.

E17.

Das ESGAB empfiehlt Eurostat, gemeinsam mit den nationalen statistischen Ämtern (NSÄ) Verfahren für die rasche proaktive Einführung statistischer Innovationen einzurichten, die insbesondere experimentelle Statistiken umfassen sollten. Dies wird zur Vorbereitung auf Krisenzeiten beitragen. Dazu sollten Vorschläge vorgelegt werden, wie die Sichtbarkeit solcher Statistiken gewährleistet werden kann. Auch Verfahren für die letztendliche allgemeine öffentliche Bekanntgabe sollten entwickelt werden.

E18.

ESGAB empfiehlt Eurostat, die in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 über europäische Statistiken vorgesehenen Befugnisse bei Bedarf aktiv und in größtmöglichem Umfang zu nutzen, um rasch auf unerwartete und dringende statistische Anforderungen für die Politikgestaltung reagieren zu können. Es sollte daher das Potenzial und die Grenzen dieser Rechtsvorschriften analysieren. Falls sich diese als nicht ausreichend erweisen, sollte die Frage im Rahmen einer Änderung der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 geprüft werden.