



Jahresbericht 2011

Dritter Jahresbericht

an das Europäische Parlament und den Rat

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

erstellt vom

**Europäischen Beratungsgremium für die Statistische Governance
(ESGAB)**

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 dem Rat eingesetzt; es hat den Auftrag, einen unabhängigen Überblick über das Europäische Statistische System 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 (ESS) – 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 erleichterten Umsetzung des Verhaltenskodex, die Vermittlung des Verhaltenskodex an Nutzer und Datenlieferanten und die Aktualisierung des Verhaltenskodex sowie erforderlichenfalls die Beratung in Fragen im Zusammenhang mit dem Vertrauen der Nutzer in europäische Statistiken.

ESGAB besteht aus sieben Mitgliedern, Eurostat nimmt als Beobachter teil. Die Kosten für das Sekretariat und die Sitzungen trägt die Europäische Kommission. Die Mitglieder des Beratungsgremiums erhalten keine Vergütung. Für seine Aufgabenerfüllung steht dem ESGAB kein Budget zur Verfügung.

Weitere Details unter: <http://ec.europa.eu/esgab>.



Von links nach rechts: Herr Radermacher (Beobachter), Herr Hahlen, Herr Charpin, Frau Epler, Herr Åkerholm (Vorsitzender), Frau Mossler, Frau Bohatá (Beobachterin), Herr Outrata, Herr Atkinson, Frau Lehtimäki (Sekretärin)

Vorwort

ESGAB hat sich 2011 weiterhin mit den Prioritäten befaßt, die festgelegt wurden, als das Gremium seine Tätigkeit aufnahm, d. h. fachliche Unabhängigkeit, angemessene Ressourcen und Verpflichtung zur Qualität. In unserem dritten und für die derzeitigen Gremiumsmitglieder letzten Bericht setzen wir uns eingehender mit diesen Aspekten auseinander.

Die letzten Jahre haben deutlich gemacht, wie wichtig zuverlässige Statistiken sind – und dies nicht nur für die Politikgestaltung, vielmehr bietet ihre Veröffentlichung Anlass für Bewertungen und Neubewertungen auf den Märkten. Die jüngsten Erfahrungen haben gezeigt, wie wichtig ein hohes Maß an Verlässlichkeit und Qualität der Statistiken ist. All dies macht die Notwendigkeit deutlich, verstärkt auf die Einhaltung des Verhaltenskodex zu achten. Während des Mandats der derzeitigen Mitglieder des ESGAB waren erkennbare Fortschritte bei der Umsetzung des Verhaltenskodex zu verzeichnen, die Arbeit des Gremiums ist damit jedoch noch nicht beendet. Zwar basiert der Verhaltenskodex auf einer Vereinbarung zwischen den Mitgliedern des ESS, doch ist festzuhalten, dass sich viele der festgestellten Defizite der Einflussnahme der statistischen Ämter entziehen. Die uneingeschränkte Umsetzung des Verhaltenskodex erfordert daher die Zusammenarbeit aller Beteiligten.

Ich möchte die Gelegenheit nutzen, um mich bei allen meinen Kolleginnen und Kollegen dieses Gremiums für die hervorragende Zusammenarbeit während der Laufzeit unseres Mandats zu bedanken. Wir haben gerne zusammengearbeitet und unseren Beitrag zur Erstellung von verlässlichen und vertrauenswürdigen amtlichen Statistiken geleistet. Ich danke auch allen meinen Kolleginnen und Kollegen im gesamten Europäischen Statistischen System, die den Verhaltenskodex durch ihre tägliche Arbeit mit Leben erfüllen.

Johnny Åkerholm

Vorsitzender des Europäischen
Beratungsgremiums für die
Statistische Governance

Zusammenfassung und Empfehlungen an das Europäische Statistische System (ESS), an Eurostat und gegebenenfalls an Regierungen und Gesetzgeber

ESGAB hat sich auch in seinem dritten Bericht mit den drei Grundsätzen „Fachliche Unabhängigkeit“, „Angemessene Ressourcen“ und „Verpflichtung zur Qualität“ befaßt. Im Verlauf seiner Tätigkeit hat das Gremium weitere Informationen zusammengetragen, um zu einer schlüssigeren Sichtweise der Sachlage im Verantwortungsbereich des ESS zu gelangen (Kapitel 3).

Im Jahr 2011 waren neben Fortschritten bei der Einhaltung des Verhaltenskodex auch neue Initiativen zu verzeichnen, die darauf abzielen, die Governance-Struktur des ESS und die Qualität der amtlichen Statistiken zu stärken. ESGAB befürwortete in seinen Stellungnahmen die im September beschlossene Revision des Verhaltenskodex und sprach sich für die Maßnahmen aus, die in der Mitteilung „Ein robustes Qualitätsmanagement für die europäischen Statistiken“ (KOM(2011) 211) angeregt wurden, wie zum Beispiel die „Verpflichtungen für zuverlässige Statistiken“, die maßgeblich dazu beitragen sollen, dass **Regierungen anerkennen, dass sie ihren Teil dazu beitragen müssen, die Glaubwürdigkeit amtlicher Statistiken zu stärken**. ESGAB setzt große Erwartungen in die Fertigstellung der endgültigen Fassung der „Verpflichtungen für zuverlässige Statistiken“; insbesondere in die Entwicklung eines Überwachungsmechanismus, der sich nahtlos in das System der statistischen Governance einfügen muss.

ESGAB begrüßt die Fortschritte, die mit der Abarbeitung von 60 % der im ersten Durchgang der Peer-Reviews 2006-2008 empfohlenen Verbesserungsmaßnahmen erzielt wurden. Eine ganze Reihe von Ländern hat die Modernisierung der statistischen Gesetzgebung durchgeführt und dadurch die Transparenz im ESS verbessert. ESGAB würdigt die Anstrengungen zur Verbesserung der Mechanismen für die effiziente Festlegung von Prioritäten.

Allerdings **entspricht das Tempo der Fortschritte** seit dem letzten Jahr **nicht den Erwartungen von ESGAB**: Fünf Jahre nach der Annahme des Verhaltenskodex und drei Jahre nach Abschluss des letzten Peer-Review sind **40% bzw. 275 der Verbesserungsmaßnahmen noch nicht abgeschlossen**. Auch zweifelt ESGAB am Engagement einiger weniger Länder, die offensichtlich nicht beabsichtigen, ihr Statistikgesetz zu modernisieren. In diesen Punkten behalten die Empfehlungen des ESGABs von 2010 weiterhin ihre Gültigkeit:

„Wo noch nicht geschehen, muss die Modernisierung der Statistikgesetze im Hinblick auf die Angleichung an die im Verhaltenskodex und in der Verordnung über europäische Statistiken (Verordnung (EG) Nr. 223/2009) niedergelegten Grundsätze beschleunigt werden. Sämtliche Regeln für die Ernennung bzw. Entlassung von Leitern von statistischen Ämtern sind transparent zu gestalten. Die Regeln für die Zusammenarbeit der statistischen Ämter mit den politischen Entscheidungsträgern müssen formalisiert und offengelegt werden.“

„Die formelle Einhaltung der Bestimmungen der Verordnung über europäische Statistiken und des Verhaltenskodex muss durch eine raschere Umsetzung der in den Peer-Reviews empfohlenen Verbesserungen ergänzt werden.“

Ferner hebt ESGAB die Bedeutung folgender Aspekte hervor:

1. Soweit Gesetze und tragfähige Verfahren existieren, die die fachliche Unabhängigkeit der statistischen Ämter garantieren, müssen diese in die Praxis umgesetzt und im Geiste des Verhaltenskodex angewandt werden.
2. Die Rechtsvorschriften sollten an den Indikator 1.8 des revidierten Verhaltenskodex angepasst werden:
„Die Ernennung der Leiter der nationalen statistischen Ämter und Eurostats und gegebenenfalls anderer statistischer Stellen beruht allein auf deren fachlicher Kompetenz. Die Gründe für die Beendigung einer Amtszeit sind gesetzlich festzulegen. Gründe, die die fachliche oder wissenschaftliche Unabhängigkeit beeinträchtigen, dürfen nicht berücksichtigt werden.“
3. Die Europäische Kommission sollte ihre Ankündigung umsetzen, den Kommissionsbeschluss von 1997 zur Festlegung der Rolle von Eurostat zu modernisieren. Eurostat wird aufgefordert, die Initiativen weiterzuverfolgen, die Eurostat zur Stärkung der Governance-Strukturen und der Qualität der Statistiken eingeleitet hat.
4. Die Peer-Reviews sollten von einem unabhängigen Peer-Review-Team durchgeführt werden. Die neuen Peer-Reviews sind straffer zu organisieren und stärker zu standardisieren als die der vorherigen Runde.
5. Die Angemessenheit der Ressourcen bietet zunehmend Anlass zur Besorgnis; ESGAB schließt sich der Feststellung des Europäischen Beratenden Ausschusses für Statistik an: „Der Gesellschaft entstehen durch unzulängliche amtliche Daten beträchtliche Kosten“. Die Mitglieder des ESS müssen Investitionen in künftige Entwicklungen schützen, die langfristig Aussicht auf Effizienzzuwächse bieten. Eine strikte mehrjährige Ressourcenplanung auf EU- und nationaler Ebene ist Voraussetzung für die Schaffung eines optimal ausgewogenen Verhältnisses von Ressourcen und der Nachfrage nach Statistiken. Kurz- und mittelfristig müssen Effizienzzuwächse durch vermehrte Zusammenarbeit und bessere Prioritätensetzung im Dialog mit ökonomischen und politischen Entscheidungsträgern angestrebt werden.
6. ESSnets müssen praxisbezogene Lösungen für die gemeinsamen Probleme der ESS-Mitglieder erarbeiten. Die Projekte müssen die Kommunikation der Ergebnisse verbessern, damit Instrumente und beispielhafte Verfahren, die in den Pilotprojekten entwickelt wurden, von den übrigen Mitgliedern des ESS schneller aufgegriffen werden. Auf diese Weise lassen sich langfristig Effizienzzuwächse realisieren.
7. Qualität ist und bleibt die Grundvoraussetzung für die Glaubwürdigkeit der amtlichen Statistiken. Die Mitglieder des ESS werden aufgefordert, die Entwicklung und Umsetzung des im überarbeiteten Verhaltenskodex vorgelegten Qualitätsmanagementrahmens voranzutreiben.

Die nationalen statistischen Ämter müssen ihre Koordinierungsfunktion bei der Durchsetzung der im Verhaltenskodex formulierten Grundsätze für alle beteiligten Akteure auf nationaler Ebene wahrnehmen.

8. Es hätte positive Auswirkungen auf die Rechtsgrundlage des ESGAB, wenn die Erwartungen, die die Gründer in das ESGAB gesetzt haben, und die Mittel, mit denen diese Erwartungen verwirklicht werden sollen, präzisiert würden. Im ESGAB-Beschluss sollten klare Aussagen darüber getroffen werden, welchen Handlungsspielraum ESGAB hat, wenn die Glaubwürdigkeit des ESS insgesamt gefährdet ist.
9. Angesichts der zunehmenden Tendenz, statistische Indikatoren als Automatismen einzusetzen, die politische Entscheidungen oder Sanktionen anstoßen, unterstreicht ESGAB die unterschiedlichen Funktionen und Verantwortungsbereiche der amtlichen Statistik einerseits und der Exekutive andererseits. ESGAB würde die Aufstellung von Leitlinien begrüßen, deren Ziel es ist, die Verantwortungsbereiche von statistischen Ämtern und Statistikern eindeutig zu definieren.
10. Die Schaffung von dem ESGAB ähnlichen Einrichtungen oder anderen geeigneten Mechanismen auf nationaler Ebene, die die Einhaltung des Verhaltenskodex überwachen, wird befürwortet.

1. Einleitung

In seinem dritten Bericht hat sich ESGAB weiterhin mit den drei Grundsätzen des Verhaltenskodex für europäische Statistiken (Verhaltenskodex)¹ befasst, die in den vorhergehenden Berichten als Prioritäten festgelegt wurden: „Fachliche Unabhängigkeit“, „Angemessene Ressourcen“ und „Verpflichtung zur Qualität“. Der Bericht stützt sich auf die Ergebnisse der von Eurostat durchgeführten jährlichen Bewertung der Einhaltung des Verhaltenskodex (Anhang 1) und auf zwei Umfragen, die ESGAB an die nationalen statistischen Ämter richtete. In den Fragebogen wurden die 2010 ausgesprochenen Empfehlungen (Anhang 2) weiterverfolgt und weitere Fragen zu den drei Grundsätzen gestellt, die im Mittelpunkt der Tätigkeit des ESGAB stehen. Eurostat berichtete über seine eigenen Fortschritte. Weitere Einblicke erhielt ESGAB aus den Gesprächen mit den Vertretern von acht Ländern und Eurostat. Beratungen mit Gremien im Vereinigten Königreich und Frankreich, die vergleichbare Aufgaben wahrnehmen, und mit der Sponsorship-Gruppe „Qualität“ haben zur Meinungsbildung des ESGAB hinsichtlich der Überarbeitung des Verhaltenskodex und seiner Überwachung in den nationalen statistischen Systemen beigetragen.

Der vorliegende Bericht umfasst fünf Kapitel, den Anfang bilden die Einleitung und ein Überblick über die allgemeinen Entwicklungen. Der Schwerpunkt von Kapitel 3 liegt auf den Beobachtungen, auf die sich ESGAB bei seiner im Kapitel 4 dargestellten Bewertung stützt. Im Kapitel 5 schließlich legt ESGAB seine eigene Einschätzung über seine erste Mandatszeit vor und gibt einen kurzen Ausblick..

2. Entwicklungen auf dem Gebiet der statistischen Governance in der EU

Das System der statistischen Governance wurde seit dem vergangenen Jahr in mehreren Bereichen gestärkt – im Hinblick auf Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (EDP), die Überarbeitung des Verhaltenskodex und das Qualitätsmanagement. Derzeit wird darüber beraten, ob und wie Teile des Verhaltenskodex im Zuge der geplanten Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 223/2009² über europäische Statistiken rechtsverbindlich gemacht werden sollen. Vorschläge hierfür – insbesondere für Konzeption und Umsetzung der „Verpflichtungen für zuverlässige Statistiken“ – enthält die Mitteilung „Ein robustes Qualitätsmanagement für die europäischen Statistiken“ (KOM(2011) 211)³, die von ESGAB in seiner Stellungnahme vom 15. Juni 2011 (Anhang 3) begrüßt wurde. In der Mitteilung wird auch ein Plan für ein besseres System zur Überprüfung der Statistiken vorgeschlagen, die beim Verfahren eines übermäßigen Defizits herangezogen werden. Der Plan sieht unter anderem vor, dass die Qualität vorgelagerter Daten über die öffentlichen Finanzen auf nationaler Ebene einer Bewertung unterzogen werden und dass eine umfassende Bewertung des Länderrisikos vorgenommen wird. Ferner wurden vor kurzem vom Europäischen Parlament und vom Rat die sechs Rechtsetzungsvorschläge⁴ für

¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/documents/CoP_October_2011.pdf.

² [ABl. L 87](#) vom 31.3.2009, S. 164.

³ In allen EU-Amtssprachen unter <http://eur-lex.europa.eu>.

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20110928+TOC+DOC+XML+V0//DE>.

Maßnahmen zur besseren wirtschaftspolitischen Steuerung, insbesondere im Euroraum, angenommen.

Entsprechend den Vorgaben der geänderten Verordnung (EG) Nr. 479/2009 wird eine engere Zusammenarbeit mit den nationalen Rechnungshöfen vorbereitet, durch die ein Qualitätssicherungssystem für den Bereich der EDP aufgebaut werden soll. Im Mai 2011 unterbreitete Eurostat einen Vorschlag für eine Rechtsetzungspolitik im ESS, durch die zum einen die fachliche Unabhängigkeit sichergestellt und zum anderen die Kosteneffizienz im ESS verbessert werden soll.

Die Sponsorship-Gruppe „Qualität“ hat ihre Beratungen über den überarbeiteten Verhaltenskodex beschleunigt, um dem Ausschuss für das Europäische Statistische System (AESS) im Februar 2011 einen ersten Entwurf vorlegen zu können, so dass bereits im Juni erste Gespräche mit den Mitgliedstaaten geführt und ESGAB zu dem Entwurf konsultiert werden konnte. Der Abschlussbericht der Sponsorship-Gruppe enthielt unter anderem Empfehlungen für die Qualitätsberichterstattung sowie den Vorschlag, den Verhaltenskodex als gemeinsamen Rahmen für die Qualitätssicherung im ESS zu nutzen. Die überarbeitete Fassung des Verhaltenskodex wurde im September 2011 vom AESS angenommen.⁵

3. Überblick über die Umsetzung des Verhaltenskodex

Im vergangenen Jahr wurden 76 Verbesserungsmaßnahmen abgeschlossen, die alle 15 Grundsätze des Verhaltenskodex umfassen. 60 % der 677 Verbesserungsmaßnahmen, die in den Peer-Reviews⁶ 2006-2008 empfohlen worden waren, sind zwischenzeitlich abgeschlossen. Dieses Jahr legten die nationalen statistischen Ämter (NSÄ) 13 neue Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Verhaltenskodex fest, wobei diese neuen Maßnahmen auch Aktivitäten enthalten können, die bereits im Rahmen der Peer-Reviews empfohlen wurden. Zur besseren Übersichtlichkeit sind die neuen Maßnahmen in Tabelle 1 (Anhang 1) separat von den in den Peer-Reviews empfohlenen Maßnahmen aufgeführt. Insgesamt verbleiben 275 Verbesserungsmaßnahmen, die noch nicht abgeschlossen sind. Die NSÄ setzten sich 2010 weiter verstärkt für die Anwendung des Verhaltenskodex durch die anderen Statistikproduzenten auf nationaler Ebene ein. Umfang und Methodik der Koordinierungstätigkeit waren – abhängig von den rechtlichen Befugnissen der NSÄ - in den einzelnen Ländern unterschiedlich.

3.1. Fachliche Unabhängigkeit

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

⁵ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/documents/CoP_October_2011.pdf.

⁶ Im Zeitraum zwischen 2006 und Januar 2008 wurden Peer-Reviews zu den Grundsätzen 1 bis 6 und 15 des Verhaltenskodex bei den 31 NSÄ der EU-Mitgliedstaaten und der EFTA-Länder sowie bei Eurostat durchgeführt. Als Ergebnis dieser Peer-Reviews und der Selbstbewertungen wurden Empfehlungen über eine Reihe von Verbesserungsmaßnahmen ausgesprochen.

ESS-Mitglieder

Die Hälfte der Mitglieder des Europäischen Statistischen Systems (ESS) sieht ihre institutionelle Situation im Hinblick auf den Grundsatz der fachlichen Unabhängigkeit frei von Einschränkungen. Elf ESS-Mitglieder berichten, dass die Empfehlungen zum Grundsatz der fachlichen Unabhängigkeit zwar auf den Weg gebracht wurden, aber deren Umsetzung noch Zeit braucht. In vier Ländern – Deutschland, Griechenland, Lettland und Schweiz – ist die Modernisierung des Statistikrechts oder deren Umsetzung auf Schwierigkeiten gestoßen. In Griechenland trat das neue Statistikgesetz zwar im März 2010 in Kraft, doch lässt die dringend gebotene Realisierung in der Praxis auf sich warten.

ESGAB stellt fest, dass drei Länder – Dänemark, Polen und Rumänien – noch keine konkreten Pläne zur Modernisierung des Statistikrechts haben, obwohl ihre derzeitigen Rechtsvorschriften dem Verhaltenskodex nicht in vollem Umfang entsprechen. In acht Ländern wird in den Entscheidungsprozessen für die Zuweisung von Ressourcen eine Gefahr für die fachliche Unabhängigkeit gesehen.

Alle Mitglieder des ESS erklären, dass sie den gleichberechtigten Zugang zu amtlichen Statistiken garantieren und gegebenenfalls Regeln für den Vorabzugang veröffentlichen. ESGAB sieht daher die Umsetzung der Empfehlung Nr. 5 gut vorangekommen (siehe Anhang 2).

3.1.1. Prioritätensetzung

Ziel der Prioritätensetzung war, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den rechtlichen Anforderungen, den zur Verfügung stehenden Ressourcen, den Bedürfnissen der Nutzer und der Belastung der Auskunft Gebenden zu finden. An der Lösung dieser Fragen wird in Management- und Planungsprozessen gearbeitet, in denen beispielsweise über Arbeitsprogramme, Konsultationen, Operationspläne, Evaluationen und Fortschrittsberichte diskutiert wird. Acht Länder gaben an, dass sie in den EU- oder den nationalen Rechtsvorschriften die wichtigsten Einflussfaktoren für die Festlegung der Prioritäten. Unabhängig davon sehen sich die NSÄ von vier Ländern durch mangelnde Flexibilität bei der Zuweisung von Ressourcen in ihrer Fähigkeit eingeschränkt, auf zusätzliche Faktoren zu reagieren.

3.1.2. Ernennung und Entlassung der Leiter statistischer Ämter

In den meisten Ländern sind die Regeln für die Ernennung bzw. Entlassung der obersten Führungsebene ihrer nationalen statistischen Ämter im Beamtenrecht festgelegt. Zu diesen Ländern zählen Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Norwegen, Rumänien, Slowenien, Ungarn und Zypern. Sechs ESS-Mitglieder sehen in unbefristeten Vertragsverhältnissen eine Stärke, die Kontinuität bei der Umsetzung langfristig angelegter strategischer Entscheidungen ermöglicht und die politisch motivierte Entscheidungen bei den Auswahlverfahren ausschaltet. In zehn Ländern werden offene Stellenausschreibungen durchgeführt, die Ernennung erfolgt befristet mit Verlängerungsmöglichkeit. In drei Ländern ist bei Mitgliedern der obersten Führungsebene eine Leistungsbewertung

mitentscheidend für die Mandatsverlängerung. Zehn Länder haben eigenen Angaben zufolge den Zeitpunkt für die Ernennung der Leiter ihrer NSÄ so terminiert, dass dieser nicht mit Wahlen zusammenfällt. ESGAB stellt hierzu fest, dass es in jüngster Zeit mehrere Fälle gegeben hat, in denen die Leiter von NSÄ nach einer Wahl ausgewechselt wurden. In Griechenland und Italien muss die Ernennung des Amtsleiters vom Parlament bestätigt werden.

In den meisten Ländern dürfen die Stellen der Leiter der NSÄ nur mit Beamten besetzt werden, was die Auswahl an hoch qualifizierten Bewerbern möglicherweise eingeschränkt, oder der Bewerberkreis ist auf Angehörige bestimmter Berufsgruppen, beispielsweise aus dem Hochschulbereich, beschränkt. Außerdem entsteht zuweilen der Eindruck, dass die Auswahlkriterien auf einen bestimmten Bewerber zugeschnitten wurden oder auch, dass eine allzu mechanische Umsetzung einer offenen Stellenausschreibung ein suboptimales Ergebnis zur Folge haben kann.

Soweit die Vorschriften über die Entlassung von Amtsleitern nicht im Beamtenrecht oder anderen Rechtsakten niedergelegt sind, sind sie im jeweiligen Statistikgesetz zu finden – dies ist bei sieben ESS-Mitgliedern der Fall (Bulgarien, Estland, Griechenland, Malta, Niederlande, Österreich und Polen). Die zulässigen Entlassungsgründe werden nicht immer im Rechtsakt genannt. In zwei Ländern werden im Falle einer Entlassung die Gründe dafür veröffentlicht.

In elf Ländern wurden die Vorschriften für die Ernennung und Entlassung der Leiter der statistischen Ämter als angemessen erachtet, in acht Ländern wurden hingegen Unklarheiten festgestellt oder die praktische Anwendung wurde als unbefriedigend angesehen.

Eurostat

Eurostat hat eine Reihe von Initiativen zur Stärkung des Systems der statistischen Governance in der EU eingeleitet; auch die Mitteilung KOM(2011) 211 geht auf viele der Empfehlungen ein, die ESGAB 2010 für Eurostat ausgesprochen hatte. Die Stellung von Eurostat als eine Generaldirektion der Kommission ist im Kommissionsbeschluss vom 21. April 1997 festgelegt. Die Kommission hat angekündigt, dass sie im Zuge der bevorstehenden Überarbeitung des derzeitigen Governance-Rahmens eine Anpassung dieses Beschlusses vornehmen wird.

Eurostat nimmt bei der Koordinierung der Statistiken in der Strategie Europa 2020 sowie bei der Konzeption des Scoreboard im Zusammenhang mit der verstärkten wirtschaftspolitischen Steuerung eine Schlüsselstellung ein. Im März 2011 haben der Chefstatistiker und der Generalsekretär der Kommission mit einem gemeinsamen Schreiben an alle Dienststellen der Kommission auf die Notwendigkeit der Koordinierung im Statistikbereich hingewiesen. Die Zusammenarbeit mit dem AESS und mit der Partnerschaftsgruppe sowie Stakeholder-Gespräche auf der obersten Führungsebene wurden in das ESS integriert.

3.2. Angemessene Ressourcen

Grundsatz 3: „Die den statistischen Stellen zur Verfügung stehenden Ressourcen müssen ausreichend sein, damit den Erfordernissen der europäischen Statistiken entsprochen werden kann.“

ESS-Mitglieder

Die Mehrheit der Mitglieder des ESS gibt an, dass sie die Folgen der Mittelbeschränkungen durch Effizienzsteigerungen und eine schlüssige Festlegung von Prioritäten abfedern konnten.

Rund die Hälfte der ESS-Mitglieder berichtete über Mittelkürzungen. In drei Ländern beliefen sich die Haushaltskürzungen der vergangenen zwei Jahre auf rund 20 %. Auf den Personalbestand insgesamt hatten die Mittelkürzungen offenbar kaum Auswirkungen (unter Berücksichtigung der zusätzlichen Ressourcen, die speziell für Volkszählungen und Landwirtschaftszählungen bereitgestellt werden). Allerdings gaben zwölf NSÄ an, dass sie Schwierigkeiten haben, eine ausreichende Personalausstattung sicherzustellen oder dass Gehaltskürzungen vorgenommen wurden.

In der überwiegenden Mehrheit der Länder machen sich die Mittelkürzungen durch eine Verringerung der Zahl der Erhebungen oder durch weniger Entwicklungsarbeit bemerkbar. Die gängigsten und am schnellsten umzusetzenden Einsparungsmethoden (wie Senkung der Gemeinkosten und die Reduzierung der Budgets für Reisen, Büromaterial und Veröffentlichungen) sind langsam ausgeschöpft, so dass der Druck auf die Mitarbeiter zunimmt. 80 % der Mitglieder des ESS erklären, dass die Maßnahmen, durch die sich die deutlichsten Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen erzielen lassen, ermittelt und eingeleitet wurden. Tatsächlich konzentriert sich die Mehrzahl der umgesetzten Maßnahmen auf interne Effizienzverbesserungen im Rahmen der bestehenden Strukturen und weniger auf die gemeinsame Suche nach Lösungen auf europäischer Ebene. Zudem besteht die Gefahr, dass kurzfristige Reaktionen auf Mittelkürzungen künftig Investitionen in die Entwicklung kostenwirksamer Konzepte beeinträchtigen.

Die NSÄ von drei Ländern vertreten die Auffassung, dass sich durch die vermehrte Nutzung von Verwaltungsdaten und IT-Tools Einsparungen erzielen lassen. Sechs Länder berichten über die Umsetzung von Maßnahmen mit längerfristiger Wirkung, etwa in Form von Effizienzsteigerungen durch die Neufestlegung von Prioritäten und die Straffung von Abläufen. Allerdings sind 18 ESS-Mitglieder der Auffassung, dass ihnen im Rahmen ihrer Haushalte nicht genügend Spielraum verbleibt, um die effizienteste Möglichkeit zur Durchführung ihrer Arbeitsprogramme und Entwicklungsvorhaben ausfindig zu machen.

Eurostat

Eurostat schlug Ende 2010 einen Mechanismus für eine strategierorientierte Festlegung von Prioritäten im ESS vor. Dieser umfasst die jährliche Überprüfung der bestehenden Statistikanforderungen, um Rechtsakte zu ermitteln, die aufgehoben werden könnten; weiters Statistikbereiche, in denen Streichungen und Vereinfachungen möglich sind.

Im Mai 2011 ist die Sponsorship-Gruppe „Standardisierung“ mit der Aufgabe eingesetzt worden, Empfehlungen für Schwerpunkte bei der Standardisierung zu erarbeiten und geeignete Maßnahmen zu deren Umsetzung auf nationaler und europäischer Ebene einzuleiten, um Effizienz und Qualität der Statistikproduktion zu verbessern.

ESSnets bieten die Möglichkeit, die Partnerschaft im ESS weiterzuentwickeln, indem Bereiche aufgezeigt werden, in denen das besondere Fachwissen einzelner Mitglieder dazu genutzt werden kann, um Lösungen zu entwickeln, die allen Mitgliedern des ESS zugutekommen. 2012 sollen sechs neue ESSnet-Projekte gestartet werden (siehe ESSnet-Portal⁷).

Die Ressourcen von Eurostat in der jüngsten Vergangenheit erscheinen ausreichend gewesen zu sein. Allerdings ist anzumerken, dass die Kommission in den beiden letzten Jahren eine Politik des Nullwachstums im Personalbereich verfolgt hat. Eurostat hat die Wahrnehmung neuer Aufgaben, wie die Ausübung der „Audit-ähnlichen Befugnisse“ und Umsetzung von Europa 2020, durch Umverteilung des vorhandenen Personals ermöglicht. Die personelle Aufstockung der EDP-Strukturen bei Eurostat von 15 auf 45 Mitarbeiter seit 2009 wurde durch Versetzungen erreicht.

Eurostat hat seit langem von einer relativ großen Zahl abgeordneter nationaler Sachverständiger, also von Mitarbeitern die von den Mitgliedstaaten beschäftigt werden und befristet für Eurostat tätig sind, profitiert. Gegenwärtig sind dies 67 Stellen. Nachdem inzwischen das gesamte ESS unter Sparzwang steht, stehen weniger abgeordnete nationale Sachverständige zu Verfügung. Dieser de facto Personalabbau hat sich bislang noch nicht unmittelbar auf das Arbeitsprogramm auswirkt, jedoch in einigen Bereichen zu einer Umverteilung der Arbeit geführt.

ESS insgesamt

Die Umsetzung der Vision für das nächste Jahrzehnt (KOM(2009) 404⁸) ist ein langfristiges, aufwändiges und ehrgeiziges Vorhaben, das viele Themenbereiche einschließt – von organisatorischen Fragen über Strukturen für die Zusammenarbeit und technische Strukturen bis hin zur Integration von Prozessen und Statistikentwicklungen. Auch der Vorschlag für eine Rechtsetzungspolitik für das ESS soll durch effizientere Verfahren zur Erstellung von Statistiken die Kosteneffizienz verbessern. Rechtsetzungsverfahren sind zeitaufwändig und wenig flexibel. Der vorgeschlagene flexiblere Ansatz gibt den Statistikern mehr Entscheidungsbefugnisse und soll die Effizienz bei der Zuweisung von Ressourcen verbessern. Das Fünfjahres-Arbeitsprogramm für EU-Statistiken für den Zeitraum 2013-2017, das derzeit erarbeitet wird, schlägt einen Mechanismus zur Prioritätensetzung und Vereinfachung vor, der auch in einem Umfeld mit steigender Nachfrage nach Statistiken und abnehmenden Ressourcen funktioniert.

⁷ <http://www.essnet-portal.eu>.

⁸ [KOM\(2009\) 404](#): Mitteilung der Kommission über die Methode zur Erstellung von EU-Statistiken: eine Vision für das nächste Jahrzehnt und die vom AESS im Mai 2010 angenommene Gemeinsame Strategie des ESS: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about_eurostat/corporate/introduction.

3.3. Verpflichtung zur Qualität

Grundsatz 4: „Alle Mitglieder des ESS verpflichten sich, in Einklang mit den in der ‚Qualitätserklärung des Europäischen Statistischen Systems‘ festgelegten Grundsätzen zu arbeiten und zusammenzuarbeiten.“

ESS-Mitglieder

Kein Mitglied des ESS meldet Zeitverzögerungen bei der Veröffentlichung von Qualitätsberichten und der Bereitstellung von Unterlagen über Methoden, Metadaten und Fehler (wie dies im vergangenen Jahr empfohlen worden war – Empfehlung Nr. 4).

Zwar erklären alle ESS-Mitglieder, dass bei ihnen Verfahren und Vorschriften existieren, aber nur bei etwas mehr als der Hälfte der ESS-Mitglieder erstrecken sich die Qualitätsmanagementkonzepte auch auf andere nationale Statistikproduzenten. Sechs Länder vertreten die Auffassung, dass Änderungen der Rechtsvorschriften erforderlich sind, um den NSÄ die nötigen Befugnisse zu verleihen. Eine Möglichkeit, andere Statistikproduzenten in die QM-Konzepte einzubinden, besteht wie z.B. in Griechenland darin, eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem NSA und den übrigen nationalen Produzenten abzuschließen. Eine solche Vereinbarung regelt die Verpflichtungen gegenüber der EU und die Konditionen, nach denen die Beteiligten die Qualität der Daten sicherstellen. In Schweden wurde das gleiche Ergebnis durch Schaffung einer zentralen Qualitätsstelle erreicht, an deren Spitze ein Qualitätsmanager steht und die Qualitätsberater in den verschiedenen Abteilungen hat. Eine weitere Alternative bietet die verstärkte Zusammenarbeit mit den Zentralbanken auf dem Gebiet des Qualitätsmanagements, wie sie aus Bulgarien und der Tschechischen Republik berichtet wird.

Rund ein Drittel der ESS-Mitglieder praktiziert eine gewisse Differenzierung der Qualitätsniveaus, zumeist zwischen vorläufigen (zeitnahen, jedoch weniger genauen) und endgültigen (genauen, jedoch weniger zeitnahen) Statistikveröffentlichungen. Dies wird den Nutzern überwiegend online in Form von Metadaten, Qualitätsberichten oder Inhaltserklärungen mitgeteilt.

Eurostat

Eurostat ist dabei, ein eigenes Qualitätsmanagementsystem für Statistiken über öffentliche Finanzen zu entwickeln, das die frühzeitige Erkennung, Bewertung und Begrenzung von Risiken ermöglicht. Zur Überprüfung vorgelagerter Daten über die öffentlichen Finanzen ist eine intensivere Zusammenarbeit mit den NSÄ und den nationalen Rechnungshöfen erforderlich. Zwar müssen die unterschiedlichen Rollen und Funktionen der Institutionen beachtet werden, doch wird – wo immer dies möglich ist – die Zusammenarbeit gefördert, um Effizienzverbesserungen zu erzielen und Doppelarbeit zu vermeiden. Wichtig ist auch, dass die verschiedenen Rollen der Kommission und hier insbesondere ihre exekutiven Befugnisse und die Produktion von amtlichen Statistiken auseinandergelassen werden. Hauptziel ist die Einführung einer regelmäßigen Risikobewertung der Länder.

Hierfür werden die Systeme der einzelnen Länder zur Errechnung und Meldung von Defiziten und Verschuldung anhand einheitlicher Kriterien überprüft.

Dabei werden sowohl quantitative als auch qualitative Kriterien zur Anwendung kommen, deren Überprüfung sich auf Nachweise, aber auch auf eine fundierte und seriöse fachliche Beurteilung stützt.

Die Qualitätsverfahren von Eurostat werden ständig weiterentwickelt. Die jüngste Verbesserung betrifft eine neue Vorgehensweise bei Meldung und Management von Fehlern durch die verstärkte Abteilungsübergreifende Zusammenarbeit der Referate, die mit Metadaten, Kommunikation, Verbreitung und Qualität befasst sind.

Eurostat hat die Führung bei der Einrichtung einer gemeinsamen Taskforce übernommen, in der die Mitglieder des ESS mit dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) zusammenarbeiten und die eine stärkere Angleichung des Verhaltenskodex und der Selbstverpflichtungserklärung des ESZB herbeigeführt hat. Außerdem hat Eurostat die Online-Veröffentlichung der Einhaltung von Grundsätzen und Indikatoren des Verhaltenskodex auf eine Reihe von Maßnahmen ausgeweitet, die im vergangenen Jahr eingeführt wurden.⁹

ESS insgesamt

Der überarbeitete Verhaltenskodex ist im September 2011 angenommen worden und hat in seiner Präambel die Erklärung zur Qualität des ESS übernommen. Der Verhaltenskodex gibt nun einen umfassenden Qualitätsrahmen für das ESS vor.

4. Die Bewertung des ESGAB

Es ist zunehmend deutlich geworden, dass die drei vom ESGAB untersuchten Grundsätze eng zusammenhängen. So handelt es sich insbesondere bei den Fragen der Prioritätensetzung und der Ressourcen um zwei Aspekte ein und derselben Problematik. Gleiches trifft auf die Themen Ressourcen und langfristige Effizienz zu. ESGAB beobachtet, dass sich auch eine Verflechtung von fachlicher Unabhängigkeit und Ressourcen ergeben kann. Letztlich lässt sich auch die Qualität nicht gänzlich von den Ressourcen oder der fachlichen Unabhängigkeit trennen. ESGAB begrüßt die Fortschritte, die beim Abschluss der Verbesserungsmaßnahmen insgesamt erzielt wurden, und auch die Tatsache, dass 13 neue Verbesserungsmaßnahmen festgelegt wurden, was ein Zeichen des Engagements für die kontinuierliche weitere Verbesserung ist. Allerdings fordert ESGAB die zügigere Umsetzung der verbleibenden 40 % der ursprünglich festgelegten Maßnahmen. Die Schaffung von ESGAB-ähnlichen Stellen oder anderen Mechanismen auf nationaler Ebene zur Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodex wird befürwortet.

4.1. Fachliche Unabhängigkeit

Ein geeigneter institutioneller Rahmen ist entscheidend für die Wahrung der fachlichen Unabhängigkeit der statistischen Stellen.

⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/code_of_practice/compliance.

ESGAB misst der Einhaltung des Grundsatzes der fachlichen Unabhängigkeit höchste Bedeutung für die Glaubwürdigkeit des ESS zu – dies gilt insbesondere für die Indikatoren 1, 4 und 7 zur Unabhängigkeit der statistischen Stelle von politischer Einflussnahme und sonstiger Einflussnahme von außen.

In diesem Zusammenhang begrüßt ESGAB die neu aufkommende Diskussion über die Governance-Strukturen, die erforderlich sind, um die ausreichende fachliche Unabhängigkeit der statistischen Stellen zu gewährleisten. Vorschläge zur engeren Angleichung des ESS an das institutionell starke System der Zentralbanken sind sorgsam auf ihre Vorteile und Nachteile für die Statistik abzuwägen; hierbei ist Folgendes zu beachten:

- Die Aufgaben und Pflichten der Zentralbanken sind im Rechtssystem eindeutig festgelegt, hingegen unterliegen die statistischen Stellen den unterschiedlichen Anforderungen der Nutzer zur Bereitstellung aussagekräftiger Statistiken für die Bedürfnisse der Gesellschaft.
- Die Zentralbanken sind hinsichtlich ihrer Ressourcen unabhängig, hingegen bleiben die statistischen Stellen – seien nun innerhalb von staatlichen Strukturen oder unabhängige Einrichtungen – von Ressourcenzuweisungen abhängig, auf die sie keinen direkten Einfluss haben.

Die Festlegung von Prioritäten steht somit unter dem Einfluss des Dialogs der Stakeholder mit den Nutzern einerseits und mit denjenigen Stellen, die über die Zuweisung von Ressourcen entscheiden, andererseits. Die Governance-Struktur muss dieser Sachlage Rechnung tragen und ausreichende Kontrollmöglichkeiten sowie genügend Flexibilität bieten, um den sich verändernden Bedürfnissen sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite der statistischen Ämter Rechnung zu tragen. Mittelfristig lässt sich dies zum Teil dadurch erreichen, dass die vorhandenen Komponenten des Systems gestärkt werden – beispielsweise, indem Entscheidungen, die spezifisches Fachwissen erfordern, den Statistikern übertragen werden, statt Regulierungen auf EU-Ebene vorzunehmen – und dass die Zusammenarbeit innerhalb des ESS durch verbesserte mehrjährige Planung und gemeinsame Entwicklungsprojekte der ESS-Mitglieder intensiviert wird.

Viele Entscheidungen in der EU erfolgen auf der Grundlage von Rechtsvorschriften, die die Mitwirkung des Europäischen Parlaments und des Rates erfordern. ESGAB unterstützt den Vorschlag von Eurostat, vermehrt Koordinierungsinstrumente unter der Kontrolle des Ausschusses für das Europäische Statistische System (AESS) zu nutzen. Instrumente, wie z.B. ESS-Vereinbarungen in einem vorab vereinbarten Haushaltsrahmen, würden die Festsetzung von Prioritäten auf der fachlichen Ebene erleichtern, weil oft schnelleres Handeln als im Rechtsetzungsverfahren erforderlich ist. Das ermöglicht ein allmählicher Übergang von „gesetzlichen Vorschriften“ hin zu „fachlichen Vereinbarungen“ über methodischen Einzelheiten bei europäischen Statistiken.

Für diesen Berichtszeitraum stellt ESGAB ferner fest, dass die Statistikgesetze seit 2009 in vielen Ländern modernisiert und transparenter gestaltet wurden, dass jedoch die fachliche Unabhängigkeit im ESS insgesamt nicht sichergestellt ist.

Hier sind weitere Maßnahmen erforderlich, denn das ESS trägt kollektiv die Verantwortung für die Glaubwürdigkeit der europäischen amtlichen Statistiken. Das ESS würde von einem einheitlicheren, an den Grundsätzen des Verhaltenskodex ausgerichteten Rechtsrahmen profitieren. Die derzeit günstige Stimmung für eine Überprüfung der Governance-Strukturen im wirtschaftlichen und im statistischen Bereich sollte für eine kritische Betrachtung des Rechtsrahmens im gesamten ESS genutzt werden.

ESGAB ist sich der unterschiedlichen Vorschriften für Ernennungen und Entlassungen in dem Spektrum der europäischen Organisationskulturen bewusst und räumt ein, dass es wichtig ist, dass sich die nationalen statistischen Ämter nahtlos in ihr jeweiliges Verwaltungsumfeld einfügen. ESGAB tritt aber für größere Transparenz in diesem Prozess ein. ESGAB fordert, dass die Ernennung und Entlassung von Personal der obersten Führungsebene von politischen Mandaten getrennt gehalten wird und auf Grundlage von fachlichen Qualifikationen und Kriterien erfolgt. Vorrangig muss der neue Indikator 1.8 des überarbeiteten Verhaltenskodex in die Praxis umgesetzt werden:

„Die Ernennung der Leiter der nationalen statistischen Ämter und Eurostats und gegebenenfalls anderer statistischer Stellen beruht allein auf deren fachlicher Eignung. Die Gründe für die Beendigung der Amtszeit sind gesetzlich festgelegt. Gründe, die die fachliche oder wissenschaftliche Unabhängigkeit beeinträchtigen, dürfen nicht berücksichtigt werden.“

ESGAB begrüßt die Anstrengungen Eurostats, seine Koordinierungsrolle innerhalb der Kommission auszubauen, und die Tatsache, dass die Kommission zugesagt hat, den Beschluss von 1997 über die Rolle von Eurostat anzupassen. Zur Straffung der Verfahren und der Vermeidung von Doppelarbeit bei den Dienststellen der Kommission und zur Verringerung der Auskunftsbelastung der Mitgliedstaaten bleibt noch viel zu tun. ESGAB fordert die Kommission auf, die besondere Stellung von Eurostat in ihrer Struktur so zu schützen, dass die fachliche Unabhängigkeit von Eurostat gewährleistet wird.

4.2. Angemessenheit der Ressourcen

Die Ressourcen geben zunehmend Anlass zur Sorge; hier ließe sich durch Verbesserungen bei der Festlegung der strategischen Prioritäten und deren engere Verknüpfung mit den Ressourcen Abhilfe schaffen. Für die Festlegung der einzelnen Investitionen ist eine mittelfristig ausgerichtete Betrachtungsweise und Haushaltsplanung erforderlich. Voraussetzung für Effizienzzuwächse ist allerdings eine bessere Koordinierung des ESS insgesamt. ESSnet-Projekte können zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen.

Auch die Themen Effizienz und Investitionen in neue Strukturen sind miteinander verknüpft. Im Dialog muss daher ein optimales Zusammenspiel von Arbeitsprogramm und Haushaltsplan gefunden werden, damit genügend Ressourcen für die Modernisierung und Innovation der europäischen Statistiken zur Verfügung stehen.

ESGAB fordert sowohl die Nutzer als auch die Produzenten amtlicher Statistiken auf, in einen Dialog einzutreten, um Schlüsselbereiche, die weiterentwickelt werden sollen, sowie diejenigen Bereiche, in denen Ressourcen freigesetzt werden können, zu bestimmen.

Damit die Relevanz der statistischen Arbeit in einem in raschem Wandel begriffenen Umfeld gewahrt bleibt, begrüßt ESGAB beispielhafte praktische Lösungen, wie eine zentrale Datenbank mit den Vorschlägen der Nutzer (Estland), die systematische Überprüfung der statistischen Prioritäten (Niederlande) oder die Bewertung statistischer Portfolios (Finnland). Die Nutzung von Verwaltungsregistern für statistische Zwecke sollte ausgeweitet und weiter unterstützt werden.

ESGAB stellt fest, dass sich die Statistikproduzenten in vielen Ländern aufgrund von Haushaltseinschränkungen im Hinblick auf Investitionen in die Weiterentwicklung von Statistiken oder Produktionsprozessen in einer schwachen Position befinden. ESGAB schließt sich den Aussagen des Europäischen Beratenden Ausschusses für Statistik (ESAC) in dessen „Erklärung zu den Ressourcen“ vom 29. Juli 2011¹⁰ an. ESGAB begrüßt die Anstrengungen, die im gesamten ESS unternommen werden, um „mit weniger Mitteln mehr zu erreichen“. Eine Möglichkeit, zu einem Brückenschlag zwischen den kurzfristigen Sparforderungen und der längerfristigen Notwendigkeit, in mehr Effizienz zu investieren zu kommen, besteht in einer mehrjährigen Finanzplanung. Die Investitionen im Statistikbereich ließen sich nach einer einfachen Typologie einteilen:

- 1) Investitionen, die zum Ziel haben, die Effizienz der Produktion zu steigern und zukünftig Kosten zu senken
- 2) Investitionen, die zum Ziel haben, Qualität und Aktualität zu verbessern
- 3) Investitionen, die zum Ziel haben, neue Themenbereiche abzudecken

Im Falle gravierender Kürzungen der Statistikhaushalte, die über das hinausgehen, was sich durch Produktivitätszuwächse auffangen lässt, müssen Investitionen der Kategorie 1 (Investitionen zur Kostensenkung) zwingend beibehalten und Investitionen der Kategorie 2 (Investitionen zur Qualitätsverbesserung) bis zu einem gewissen Grad gesichert werden. Investitionsentscheidungen der Kategorie 3 (neue Themenbereiche) müssen sorgfältig abgewogen werden.

Die Fünfjahres-Arbeitsprogramme auf EU-Ebene geben einen langfristigen strategischen Rahmen für die Planung vor. Das Programm 2013-2017, das auf der in der Mitteilung KOM(2009) 404 dargelegten Vision fußt, setzt die Verfügbarkeit von Ressourcen und ein ausgeprägtes Engagement aller Beteiligten voraus – insbesondere zur konkreten Festlegung von Prioritäten für die Aktivitäten, die eingestellt oder neu aufgenommen werden sollen.

Das ESS wird seine Bemühungen um weitere Effizienzsteigerungen fortführen und Investitionen sorgfältig planen müssen. Dadurch darf jedoch die Harmonisierung von Statistiken und die Vereinheitlichung der Prozesse im ESS nicht gefährdet werden.

¹⁰ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esac/introduction>.

Daher begrüßt ESGAB die Einrichtung der Sponsorship-Gruppe „Standardisierung“. Darüber hinaus befürwortet ESGAB die vermehrte Zusammenarbeit der Länder bei Entwicklungsvorhaben und die Anwendung bestehender beispielhafter Praktiken.

Eine derartige EU-Dimension bei Entwicklungsvorhaben würde nicht nur die Rückkopplung zwischen EU-Statistiken und den Statistiken auf nationaler Ebene verbessern, sondern ist auch wirtschaftlich sinnvoll: Es wird billiger sein, in ein gemeinsames Vorhaben zu investieren als es in jedem Land einzeln auszuführen.

Die Ressourcensituation von Eurostat scheint derzeit noch beherrschbar, da die Ziele durch Umschichtung von Personal für vorrangige Aufgaben und Umverteilung von Arbeit erreicht werden konnten. Gleichwohl muss sichergestellt werden, dass Eurostat auch künftig in der Lage ist, seine Kernaufgaben zu erfüllen, und es ist festzuhalten, dass viele Entwicklungsvorhaben zunehmend von verfügbaren EU-Mitteln abhängen.

4.3. Qualität

ESGAB nimmt die Fortschritte bei der Verpflichtung zur Qualität zur Kenntnis. Die meisten der in diesem Jahr abgeschlossenen Verbesserungsmaßnahmen (Anhang 1) sind auf diesen Grundsatz ausgerichtet, und im Rahmen der Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodex wurden vier neue Maßnahmen eingeführt. Nach vier Jahren hat das ESS nunmehr die Hälfte der festgelegten Verbesserungsmaßnahmen umgesetzt. ESGAB fordert dazu auf, in den Anstrengungen zur Umsetzung der verbleibenden Maßnahmen nicht nachzulassen.

Lediglich bei der Hälfte der Mitglieder des ESS erstreckt sich das Qualitätsmanagement auf andere nationale Produzenten. Deshalb sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Einhaltung des Verhaltenskodex innerhalb der nationalen statistischen Systeme auszudehnen – je besser die nationalen Datenquellen sind, desto besser ist auch die Qualität der erstellten europäischen Statistiken. Da Abdeckungsbereich und Methoden für die Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodex auf nationaler Ebene häufig davon abhängen, welche rechtlichen Befugnisse die nationalen statistischen Ämter haben, zählt ESGAB auf die Ausarbeitung der in der Mitteilung „Ein robustes Qualitätsmanagement für die europäischen Statistiken“ vorgesehenen „Verpflichtungen für zuverlässige Statistiken“. Ferner sieht ESGAB noch Möglichkeiten, stärker nach Qualitätsniveaus zu differenzieren, die sich je nach den Erfordernissen der Nutzer unterscheiden können.

Die Verordnung (EG) Nr. 223/2009 enthält zwar eindeutige Vorgaben für die Koordinierungsrolle der nationalen statistischen Ämter auf der nationalen Ebene, doch ist diese bislang in den nationalen Systemen offenbar noch nicht voll umgesetzt. Die Kernfunktionen der Koordinierung auf nationaler Ebene müssen noch klarer definiert werden. Schriftliche Vereinbarungen mit anderen nationalen Produzenten sind hierfür geeignete Instrumente.

Eine stärkere Angleichung der Qualitätsmanagementsysteme von ESS und ESZB ist ein Schritt in die richtige Richtung und wird weiterhin befürwortet.

Darüber hinaus fordert ESGAB eine Aktualisierung der 2003 geschlossenen Vereinbarung über die Arbeitsteilung zwischen Eurostat und der Europäischen Zentralbank, die inzwischen durch die Verordnung (EG) Nr. 223/2009 über europäische Statistiken und die Verordnung (EG) Nr. 951/2009 über die Erfassung statistischer Daten durch die EZB¹¹ überholt ist. Die geänderte Vereinbarung sollte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

ESGAB begrüßt die anhaltenden Bemühungen um die Verbesserung des Qualitätsrahmens des ESS, insbesondere im Hinblick auf die Daten über die öffentlichen Finanzen. ESGAB fordert Eurostat auf, die Umsetzung der „Audit-ähnlichen Befugnisse“ voranzutreiben, die dem Amt mit der geänderten Verordnung (EG) Nr. 479/2009 übertragen wurden, wobei allerdings zu beachten ist, dass die jeweils spezifischen Rollen von Statistikern, Buchhaltern und Rechnungsprüfern erhalten bleiben müssen.

5. Erste Mandatszeit und weitere Tätigkeit des ESGAB

Der Verhaltenskodex wurde als Reaktion auf die Krise der Glaubwürdigkeit amtlicher Statistiken im Jahr 2004 mit dem Ziel erarbeitet, künftige Krisen vermeiden zu helfen. In der Folge wurde das Europäische Beratungsgremium für die Statistische Governance (ESGAB) eingesetzt, das im März 2009 erstmals zusammentrat. Bei der Ausarbeitung seines ersten Jahresberichts musste sich ESGAB vorrangig auf die von Eurostat zur Verfügung gestellten Informationen stützen: zusammengefasste Angaben über die jährliche Überwachung der in den Peer-Reviews der Jahre 2006 bis 2008 empfohlenen Verbesserungsmaßnahmen sowie etwas ausführlichere Angaben zu Eurostat. Die Ereignisse des Jahres 2009 in Griechenland wurden erst bekannt, nachdem der Bericht bereits fertiggestellt war. ESGAB kam zu dem Schluss, dass es weder die Ressourcen noch die notwendige Informationsgrundlage für eingehende Nachforschungen zu diesem speziellen Fall besaß, während Eurostat über die besseren Voraussetzungen verfügte, um die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen, die ESGAB seinerseits genau verfolgte.

Im Jahr 2010 führte ESGAB dann eigene Umfragen unter den nationalen statistischen Ämtern und einer begrenzten Zahl von Stakeholdern durch; außerdem standen zu diesem Zeitpunkt die ausführlichen Ergebnisse der Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodex auf Länderebene zur Verfügung.

Für den vorliegenden dritten Jahresbericht führte ESGAB Gespräche mit einer Reihe von Ländern, um die bei der Umfrage 2010 ermittelten Problembereiche eingehender zu untersuchen. Daneben erarbeitete ESGAB Stellungnahmen zu Themen, zu denen vor der Vorlage des Jahresberichts im Herbst Stellung genommen werden sollte (Anhänge 3 und 4). Dank der guten Zusammenarbeit mit Eurostat und den nationalen statistischen Ämtern konnte ESGAB seine Informationsgrundlagen schrittweise erweitern, so dass es ESGAB jetzt möglich ist, sich ein genaueres Bild der Situation in einzelnen Ländern zu verschaffen und bei seinen Empfehlungen konkreter zu werden.

¹¹ [AB. L 269](#) vom 14.10.2009, S. 1.

Herausforderungen

Nach Auffassung ESGABs besteht ein Missverhältnis zwischen den Erwartungen seiner Gründer, nämlich eine neuerliche Glaubwürdigkeitskrise zu verhindern, und den Ressourcen, die ESGAB zur Verfügung stehen. Im Verlauf seiner Tätigkeit hat sich ESGAB auch den veränderten Erwartungen angepasst, nachdem zum Zeitpunkt seiner Einsetzung die Erwartungen darauf beschränkt gewesen waren, die Einhaltung des Verhaltenskodex zu überwachen. Schon bald entstand bei ESGAB der Eindruck, dass vielmehr von ESGAB erwartet wurde, dass sich vorrangig mit der Frage der Glaubwürdigkeit des ESS zu befassen und erste Anzeichen für eine Krise zu erkennen, bevor diese eintritt.

Für die Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodex in 31 Ländern verfügt ESGAB über sieben unentgeltlich tätige Mitglieder, die überwiegend noch im Berufsleben stehen, sowie eine von der Europäischen Kommission gestellte Vollzeit-Sekretärin. Zum Vergleich: Den ESGAB-ähnlichen Stellen in Frankreich und dem Vereinigten Königreich stehen für die Wahrnehmung ihrer Überwachungsaufgaben in nur einem Land jeweils umfangreichere Ressourcen zur Verfügung. Hinzu kommen die offenkundigen Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Sachinformationen über die praktische Anwendung des Verhaltenskodex und zur Frage, wie sich Vertrauenswürdigkeit und Glaubwürdigkeit messen und vergleichen lassen. Die Aufgabe, eine neue Glaubwürdigkeitskrise im ESS zu verhindern, stellt angesichts der zur Verfügung stehenden Ressourcen ein anspruchsvolles Unterfangen dar. Unter diesen Rahmenbedingungen hatte ESGAB seinen Ehrgeiz den vorhandenen Ressourcen anzupassen und seine Aufgabe zu erfüllen, indem es sich primär auf drei Grundsätze des Verhaltenskodex konzentriert und zweitens seine Berichterstattung eher allgemein hält.

Die Rolle des ESGAB angesichts des geänderten Governance-Instrumentariums

ESGAB begrüßt die unlängst erfolgte Annahme eines maßvoll geänderten Verhaltenskodex (siehe Stellungnahme vom 15. Juni 2011, Anhang 4). Ein Instrument zur Selbstregulierung zu aktualisieren, ist ein Zeichen für ein anhaltendes Bemühen zur Stärkung und Verbesserung des Systems, solange an der Konzeption des rechtlichen Instrumentariums gearbeitet wird – das ist häufig ein langwieriger Prozess.

Allerdings trägt die Überarbeitung des Verhaltenskodex den Defiziten bei dessen Einhaltung durch Regierungen und Gesetzgeber noch nicht in ausreichendem Maße Rechnung. Deshalb erwartet ESGAB, dass Teile des Verhaltenskodex – insbesondere jene, die die fachliche Unabhängigkeit betreffen – rechtsverbindlich werden. ESGAB begrüßt daher die in der Mitteilung KOM(2011) 211 vorgeschlagenen „Verpflichtungen für zuverlässige Statistiken“ und erklärt sich bereit, an deren Konzeption und – sofern Ressourcen und Mandat dies zulassen – Überwachung mitzuwirken. Wenn Teile des Verhaltenskodex rechtsverbindlich werden, hat das Auswirkungen auf die noch festzulegende Rolle von ESGAB. Doch sollte bei der Ausgestaltung der Governance darauf geachtet werden, dass ESGAB und der Kommission (Eurostat) nicht parallele Überwachungsfunktionen zugewiesen werden. Das kann es erforderlich machen, zu gegebener Zeit die Rechtsgrundlage von ESGAB zu überprüfen.

Für diesen Fall empfiehlt ESGAB, sich über die zur Verfügung gestellten Ressourcen Gedanken zu machen – sowohl die personellen Ressourcen als auch die Informationsquellen müssen dem erwarteten Ergebnis angepasst werden, das wiederum genauer definiert werden müsste. Genauso wichtig ist die Forderung, dass die Rechtsgrundlage des ESGAB diesem, nämlich ESGAB zweifelsfrei Handlungsspielraum einräumt, wenn die Glaubwürdigkeit des ESS insgesamt gefährdet ist – selbst wenn dies bedeutet, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten ausdrücklich genannt werden.

Anhang 1 Übersicht über die in den Peer-Reviews empfohlenen Verbesserungen

Tabelle 1. Übersicht über den Stand der Verbesserungsmaßnahmen (Stand: März 2011)

Grundsatz	Anzahl der in den Peer-Reviews empfohlenen Verbesserungsmaßnahmen					Anzahl der noch ausstehenden Verbesserungsmaßnahmen (März-11)							Neue Maßnahmen (2011 festgelegt)	Verbleibende Maßnahmen insgesamt	
	Insgesamt	Abgeschlossen				Weitere Fortschritte außerhalb der NSÄ	Keine weiteren Aktivitäten geplant	Umsetzung läuft – noch nicht fällig	Verzögerungen bei NSÄ	Noch nicht abgeschlossen – keine konkrete Frist	In einer neuen Maßnahme enthalten	Insgesamt			
		Feb-08	Mai-09	Mrz-10	Mrz-11										(a)
1	Fachliche Unabhängigkeit	34	1	9	4	7	6	1	1	2	3	0	13	0	13
2	Auftrag zur Datenerhebung	25	1	8	2	3	3	0	2	0	6	0	11	0	11
3	Angemessene Ressourcen	48	1	18	12	2	4	0	4	1	6	0	15	0	15
4	Verpflichtung zur Qualität	103	1	28	8	13	3	1	22	12	12	3	53	4	54
5	Statistische Geheimhaltung	43	2	19	4	6	0	1	2	1	8	0	12	0	12
6	Unparteilichkeit und Objektivität	46	2	16	9	6	1	0	2	3	7	0	13	0	13
7	Solide Methodik	46	3	15	6	5	1	0	4	2	9	1	17	1	17
8	Geeignete statistische Verfahren	40	2	10	6	4	0	0	11	1	6	0	18	0	18
9	Vermeidung übermäßiger Belastung der Auskunftgebenden	54	0	16	6	3	3	0	7	1	17	1	29	1	29
10	Wirtschaftlichkeit	48	0	16	7	6	3	0	7	3	6	0	19	1	20
11	Relevanz	27	1	11	7	4	0	0	2	0	2	0	4	0	4
12	Genauigkeit und Zuverlässigkeit	35	1	7	7	4	0	0	4	3	7	2	16	1	15
13	Aktualität und Pünktlichkeit	14	0	5	2	3	1	0	0	0	3	0	4	1	5
14	Kohärenz und Vergleichbarkeit	33	1	9	4	4	1	1	3	2	7	1	15	2	16
15	Zugänglichkeit und Klarheit	81	2	29	10	6	1	0	9	4	17	3	34	2	33
INSGESAMT		677	18	216	94	76	27	4	80	35	116	11	273	13	275
(%)		100%	3%	32%	14%	11%	4%	1%	12%	5%	17%	2%	40%		

Tabelle 2. Übersicht über die verbleibenden Verbesserungsmaßnahmen für die Grundsätze 1, 3 und 4 (aufgeschlüsselt nach EU/EFTA)

Grundsatz 1

Gruppe	Länder	Maßnahmen insgesamt	Verbleibende 2010	Verbleibende 2011
Mitgliedstaaten	17	29	17	11
EFTA	3	5	3	2
Insgesamt	20	34	20	13

Grundsatz 3

Gruppe	Länder	Maßnahmen insgesamt	Verbleibende 2010	Verbleibende 2011
Mitgliedstaaten	22	42	17	15
EFTA	4	6	0	0
Insgesamt	26	48	17	15

Grundsatz 4

Gruppe	Länder	Maßnahmen insgesamt	Verbleibend 2010	Verbleibend 2011
Mitgliedstaaten	25	91	55	45*
EFTA	4	13	11	9
Insgesamt	29	104	66	54

* Hinweis: Bei Grundsatz 4 wurden die Aktivitäten zu drei Maßnahmen im Rahmen der Überwachungsaktivitäten 2011 in vier neue Maßnahmen gegliedert.

Anhang 2 Überblick über die Weiterverfolgung der Empfehlungen des ESGAB 2010 einschließlich Eurostat (ausgenommen Empfehlung 1 – nicht zutreffend)

Empfehlung	Maßnahmen	Maßnahme abgeschlossen	Umsetzung läuft plan- gemäß – noch nicht fällig	Umsetzung noch nicht abgeschlossen – keine konkrete Frist	Weitere Umsetzung abhängig von Stellen außerhalb von Eurostat	Verzögerungen bei Eurostat	Aktivitäten in neue Maßnahme einbezogen	Keine weiteren Aktivitäten geplant
1	Wo noch nicht geschehen, muss die Modernisierung des Statistikrechts im Hinblick auf die Angleichung an die im Verhaltenskodex und in der Verordnung über europäische Statistiken (Verordnung (EG) Nr. 223/2009) niedergelegten Grundsätze beschleunigt werden. Sämtliche Regeln für die Ernennung bzw. Entlassung von Leitern von statistischen Ämtern sind transparent zu gestalten. Die Regeln für die Zusammenarbeit der statistischen Ämter mit den politischen Entscheidungsträgern müssen formalisiert und offengelegt werden.	11	7	4	2	0	0	4
2	Die formelle Einhaltung der Bestimmungen der Verordnung über europäische Statistiken und des Verhaltenskodex muss durch eine raschere Umsetzung der in den Peer-Reviews empfohlenen Verbesserungen ergänzt werden.	2	13	8	2	0	1	1
3	Die Auswirkungen der Haushaltsrestriktionen auf die Qualität müssen durch Effizienzgewinne und eine konsequente Prioritätensetzung, welche die Ressourcen für neuen Bedarf an Statistiken berücksichtigt, so gering wie möglich gehalten werden. Bei einschneidenden Haushaltskürzungen ist die hohe Qualität von amtlichen Statistiken nicht aufrechtzuerhalten.	3	6	14	0	0	0	2

4	Die Sponsorship-Gruppe „Qualität“ sollte ihre Arbeiten beschleunigen und praktische Vorschläge zur Harmonisierung des Qualitätsmanagements im ESS vorlegen. Qualitätsberichte und – erklärungen müssen veröffentlicht werden. Methoden, Metadaten, unterlaufene Fehler und Datenrevisionen sind besser zu dokumentieren und transparenter darzustellen.	4	6	11	0	0	0	1
5	Der gleichberechtigte Zugang zu amtlichen Statistiken muss für alle Nutzer gewährleistet sein. Die Regeln für den vorzeitigen Zugang zu statistischen Daten müssen öffentlich zugänglich sein.	23	0	4	0	0	0	1
6	Die Koordinierungsrolle von Eurostat innerhalb der Kommission und gegenüber anderen EU-Gremien muss gestärkt werden. Die nationalen Praktiken sollten vollständig in Einklang mit der Verordnung über europäische Statistiken stehen, damit die nationalen statistischen Ämter sämtliche Aktivitäten im Bereich der Entwicklung, Erstellung und Verbreitung von europäischen Statistiken auf nationaler Ebene koordinieren können.	11	6	3	2	0	0	1
7	In Ergänzung zu den Aufgaben von Eurostat bei der Risikobewertung der Qualität statistischer Daten nach der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 im Zusammenhang mit dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sollte Eurostat Indikatoren zur Aufdeckung und genauen Beschreibung systemrelevanter Risiken entwickeln.	2	4	3	1	0	0	1
8	Von Eurostat durchgeführte Konferenzen auf europäischer Ebene mit nationalen Produzenten und Nutzern von Statistiken sollten der Förderung des gegenseitigen Verständnisses für den Bedarf an Statistiken dienen und für die Lösung der mit der Umsetzung verbundenen Zwänge genutzt werden.	1	2	9	0	0	0	2

9	Eurostat sollte die Einrichtung von ESS-Netzwerken als Instrumente zur Entwicklung von gemeinsamen Standards, IKT-Werkzeugen und –methoden anregen und deren Entwicklung unterstützen. Eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg dieser Netzwerke ist die nahtlose Verwirklichung der „Vision für die Statistik“.	0	3	8	0	1	0	1
10	Angesichts der bisherigen Erfahrungen sollte die Rechtsgrundlage des ESGAB gestärkt werden, damit es in angemessener Weise agieren kann, wenn die Glaubwürdigkeit des ESS insgesamt gefährdet ist.	0	3	3	0	0	0	2

Anhang 3



Helsinki, 31. Mai 2011
ESGAB/2011/79

STELLUNGNAHME

des Europäischen Beratungsgremiums für die Statistische Governance (ESGAB)

zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Ein robustes Qualitätsmanagement für die europäischen Statistiken“ KOM(2011) 211

ESGAB begrüßt diese Mitteilung und insbesondere die darin enthaltenen Vorschläge zum Grundsatz der „fachlichen Unabhängigkeit“ des Verhaltenskodex für europäische Statistiken als einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Glaubwürdigkeit des Europäischen Statistischen Systems.

In den Schlussfolgerungen der Van Rompuy-Taskforce und des Rates (Wirtschaft und Finanzen) von 2010 wurde die Bedeutung zuverlässiger amtlicher Statistiken hervorgehoben. Dies erfordert die uneingeschränkte Einhaltung des Verhaltenskodex, die sich nur erreichen lässt, wenn sich Gesetzgeber und Regierungen politisch formell dazu verpflichten. ESGAB befürwortet daher die in der Mitteilung formulierten Vorschläge, durch bessere Voraussetzungen für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung von amtlichen Statistiken geschaffen werden sollen.

Darüber hinaus fordert ESGAB die Mitgliedstaaten auf, bei der Ermittlung, Bewertung und Überwachung von erheblichen Risiken mit der Kommission (Eurostat) zusammenzuarbeiten, wie dies in der geänderten Verordnung (EG) Nr. 479/2009 dargestellt ist, damit die „Audit-ähnlichen Befugnisse“ transparent angewandt werden können.



ESGAB Secretariat
Eurostat - Bech Building
L-2721 Luxembourg
Telephone: [+352] 4301 36484
Telefax: [+352] 4301 30774
E-mail: estat-ESGAB@ec.europa.eu

Anhang 4



Helsinki, 15. Juni 2011
ESGAB/2011/80

STELLUNGNAHME

des Europäischen Beratungsgremiums für die Statistische Governance (ESGAB) zur Überarbeitung des Verhaltenskodex für europäische Statistiken (Verhaltenskodex)

ESGAB begrüßt den Vorschlag mit maßvollen Änderungen, durch die die Grundsätze des Verhaltenskodex präzisiert werden. Ferner nimmt das Gremium die laufenden Beratungen zur Kenntnis, durch die Teile des Verhaltenskodex möglicherweise rechtsverbindlich vorgeschrieben werden könnten, geht allerdings davon aus, dass der geänderte Verhaltenskodex vom AESS wie geplant gebilligt wird.

Darüber hinaus begrüßt ESGAB die Bemühungen zur Angleichung der Qualitätssysteme des Europäischen Statistischen Systems und des Europäischen Systems der Zentralbanken.

Für den Indikator 1.8 über die Vorschriften für die Ernennung und Entlassung der Leiter der NSÄ und von Eurostat schlägt das ESGAB alternativ den folgenden Wortlaut vor:

„Die Ernennung der Leiter der nationalen statistischen Ämter und Eurostats beruht allein auf deren fachlicher Eignung. Die Gründe für die Beendigung der Amtszeit sind gesetzlich festzulegen. Gründe, die die fachliche oder wissenschaftliche Unabhängigkeit beeinträchtigen, dürfen nicht berücksichtigt werden.“

Nach Interpretation ESGAB s lässt die Formulierung des Grundsatzes 4.1 („Die Qualitätspolitik ist festgelegt und öffentlich zugänglich. Für das Qualitätsmanagement sind Organisationsstruktur und -instrumente vorhanden“) die Unterscheidung verschiedener Qualitätsniveaus zu.



ESGAB Secretariat
Eurostat - Bech Building
L-2721 Luxembourg
Telephone: [+352] 4301 36484
Telefax: [+352] 4301 30774
E-mail: estat-ESGAB@ec.europa.eu