

045020/EU XXIII.GP
Eingelangt am 07/10/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 7.10.2008
KOM(2008) 621 endgültig

**BERICHT 2008 DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

ÜBER DIE UMSETZUNG DES VERHALTENSKODEX

BERICHT 2008 DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

ÜBER DIE UMSETZUNG DES VERHALTENSKODEX

1. EINLEITUNG

Die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat zur Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der statistischen Stellen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft vom 25. Mai 2005 kündigte die Absicht der Kommission an, innerhalb von drei Jahren nach der Annahme des Kodex über den Stand der Arbeiten zur Umsetzung des Europäischen Statistiken Verhaltenskodex im Europäischen Statistischen System (ESS) zu berichten.

Gestützt auf die Dynamik, die die Verabschiedung des vom Rat im Juni 2005 begrüßten Verhaltenskodex ausgelöst hatte, führte das ESS eine umfassende Selbsteinschätzung nach den Grundsätzen und Indikatoren des Verhaltenskodex durch. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse legte Eurostat im Mai 2006 in einem Bericht an den Wirtschafts- und Finanzausschuss vor. Zur Ergänzung und Vertiefung der Selbsteinschätzungen wurden im Zeitraum von 2006 bis 2008 in den 31 nationalen statistischen Ämtern (NSÄ) der EU-Mitgliedstaaten und der EFTA-Länder sowie bei Eurostat Überprüfungen durch Fachkollegen (Peer Reviews) durchgeführt. Diese betrafen das institutionelle Umfeld und die Verbreitungspraktiken (Grundsätze 1-6 und 15 des Kodex) sowie die Koordinierungsfunktion der jeweiligen statistischen Stelle innerhalb ihres statistischen Systems. Sie wurden von Eurostat zentral organisiert und es wurden Maßnahmen getroffen, um soweit wie möglich eine einheitliche Vorgehensweise, die auch Bewertungsstandards umfasst, sicherzustellen. Die Peer Reviews selbst trugen zur Umsetzung des Kodex bei, da sie eine Erhebung über die Zufriedenheit der Nutzer beinhalteten und Hauptakteure auf nationaler bzw. europäischer Ebene mit einbezogen.

Dieser Bericht stützt sich hauptsächlich auf die Peer-Review-Berichte und berücksichtigt Fortschritte in den Bereichen, in denen in den Selbsteinschätzungen und den Peer-Reviews Verbesserungsbedarf festgestellt wurde. Andere behandelte Aspekte sind statistische Qualitätssicherung und Qualitätsaudits sowie die Einhaltung der europäischen Rechtsvorschriften für die Statistik.

Obwohl der Kodex für alle Lieferanten europäischer Statistiken gelten sollte, konzentriert sich dieser Bericht hauptsächlich auf seine Beachtung durch die NSÄ und Eurostat¹. Verbesserungsmaßnahmen, die in den einzelnen statistischen Stellen im Hinblick auf die volle Erfüllung des Kodex geplant sind, werden im beigefügten Kommissionspapier aufgelistet.

Eine Entscheidung zur Einsetzung des Europäischen Beratungsgremiums für die Statistische Governance (EBGSG) wurde im März 2008 vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen. Die Hauptaufgabe dieses Gremiums – das

¹ Die nationalen Zentralbanken wurden von den Tätigkeiten des ESS im Zusammenhang mit der Umsetzung des Verhaltenskodex und dessen Überwachung ausgenommen.

noch nicht formal etabliert wurde – wird darin bestehen, jährlich über die Umsetzung des Kodex durch Eurostat und das ESS in seiner Gesamtheit zu berichten.

2. EINHALTUNG DES KODEX IM ESS: WICHTIGSTE ERGEBNISSE

Zusammenfassung

Tabelle 1: Peer-Review-Bewertung für alle nationalen statistischen Ämter und Eurostat

Grundsätze u. Indikatoren des Europäische Statistiken Verhaltenskodex		Bewertungsergebnisse			
		Voll erfüllt	Weitgehend erfüllt	Zum Teil erfüllt	Nicht erfüllt
1: fachliche Unabhängigkeit	1	15	13	3	1
	2	25	6	1	0
	3	27	4	1	0
	4	22	8	2	0
	5	22	5	3	2
	6	28	4	0	0
	7	31	1	0	0
2: Auftrag zur Datenerhebung	1	32	0	0	0
	2	21	8	3	0
	3	26	5	0	0
3: angemessene Ressourcen					
	1	6	14	12	0
4: Verpflichtung zur Qualität	1	6	13	13	0
	2	8	10	13	1
	3	5	17	9	1
	4	9	9	14	0
	5	4	10	16	2
5: statistische Geheimhaltung	1	29	2	1	0
	2	28	3	1	0
	3	32	0	0	0
	4	21	8	3	0
	5	25	7	0	0
	6	30	1	0	1
6: Unparteilichkeit und Objektivität	1	30	2	0	0
	2	28	4	0	0
	3	24	5	3	0
	4	7	20	5	0
	5	27	4	1	0
	6	18	13	1	0
	7	26	5	1	0
15: Zugänglichkeit und Klarheit	1	13	17	2	0
	2	23	8	1	0
	3	16	14	2	0
	4	29	1	2	0
	5	3	20	8	1
	6	2	19	11	0
Prozentsätze		62%	25%	12%	1%

Die größten Stärken des ESS liegen auf den Gebieten, die von den Grundsätzen 2 (Auftrag zur Datenerhebung), 5 (statistische Geheimhaltung) und 1 (fachliche Unabhängigkeit) erfasst werden; diese betreffen hauptsächlich den rechtlichen Rahmen sowie Umsetzungspolitik und Umsetzungspraktiken. Der Verbesserungsbedarf bei diesen Grundsätzen betrifft eher spezifische politische Konzepte oder Bestimmungen in den Statistikgesetzen einzelner statistischer Stellen als Themen, bei denen ESS-weite Verbesserungen als notwendig erachtet würden. Während im Hinblick auf Grundsatz 6 (Unparteilichkeit und Objektivität) durchgängig hohe Standards gemeldet wurden, müssen viele statistische Stellen, um eine volle

Erfüllung des entsprechenden Grundsatzes zu erreichen, ihre Modalitäten der öffentlichen Bekanntgabe von Informationen zu Methoden und Verfahren sowie der Unterrichtung der breiten Öffentlichkeit über den Vorabzugang verbessern, auch wenn dieser nur in beschränkten Fällen gewährt wird.

Trotz der anerkannten Fortschritte bei Qualitätsmanagement und Qualitätsverbesserungen auf entscheidenden Gebieten zeigen die Ergebnisse der Peer Reviews doch, dass zusätzliche Anstrengungen bei Qualitätsleitlinien und bei der Überwachung der Prozess- und Produktqualität im Rahmen von Grundsatz 4 (Verpflichtung zur Qualität) erforderlich sind. Die Verpflichtung zur Qualität ist eng mit Grundsatz 3 (angemessene Ressourcen) verbunden, was darauf hindeutet, dass Maßnahmen zur Behebung dieses Mangels mit einer verbesserten Ressourcenausstattung der statistischen Stellen einhergehen müssten. Im Rahmen der geplanten Verbesserungen sind bei mehreren statistischen Stellen ähnliche, auf bestehenden ESS-Standards und –Instrumenten aufbauende Maßnahmen geplant.

In Bereichen, für die in den Peer-Review-Berichten Verbesserungen vorgeschlagen wurden, sind bereits einige beeindruckende Fortschritte zu beobachten. Dies ist in die untenstehenden Ergebnisse eingeflossen.

Die Hauptthemen im Zusammenhang mit der Einhaltung des Kodex für europäische Statistiken im ESS und vorbildliche Lösungen, die in den jeweiligen statistischen Stellen ausgewählt wurden, werden weiter unten unter den entsprechenden Überschriften zusammengefasst².

Fachliche Unabhängigkeit und Objektivität

In der Praxis scheinen die Unabhängigkeit von politischen und sonstigen externen Einflussnahmen bei Produktion und Verbreitung europäischer Statistiken sowie eine objektive Wahl von Methoden, Quellen und Techniken im gesamten ESS gewährleistet zu sein.

Dennoch könnten eine stärkere rechtliche Untermuerung der fachlichen Unabhängigkeit in 13 Fällen (Indikator 1.1) und eine explizitere Wahrung der Objektivität der statistischen Stelle in vier Ländern (Indikatoren 6.1 und 6.2) die Glaubwürdigkeit des ESS verbessern. Die gilt vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, in Fällen, in denen die statistische Stelle verwaltungsmäßig einem bestimmten Politikbereich angegliedert ist. Im Rahmen der Peer Reviews wurden die Bestimmungen im Statistikgesetz von vier Ländern als vorbildliche Lösungen bezeichnet. Als zusätzliche Absicherungen der Objektivität und Unparteilichkeit der statistischen Stellen wurden die Einrichtung eines hochrangigen wissenschaftlichen oder methodologischen Ausschusses, ausführliche, durch ein klar definiertes Verfahren gestützte Leitlinien zur Methodik, Leitlinien zur Berufsethik oder ein nationaler Kodex genannt.

Für sechs Länder wurde empfohlen, den Leiter der statistischen Stelle durch weitere Bestimmungen zur wirksameren Wahrnehmung seiner im Kodex definierten wichtigen Funktion als Hüter der fachlichen Unabhängigkeit und Objektivität zu befähigen (Indikatoren 1.2 bis 1.4). Die Festlegung klarer Kriterien und Bedingungen für die Auswahl und, wichtiger, die Entlassung des Leiters der statistischen Stelle im

² Der Wortlaut der Grundsätze und Indikatoren des Kodex sowie ein vollständiger Überblick über die im Rahmen der Peer Reviews ermittelten vorbildlichen Lösungen kann auf der Website von Eurostat unter <http://ec.europa.eu/eurostat/quality> eingesehen werden.

Statistikgesetz wurde als eine weitere vorbildliche Lösung anerkannt. In den meisten Ländern hat die jeweilige statistische Stelle eine Politik der Richtigstellung entsprechend dem Kodex (Indikator 1.7) entwickelt. Zu den vorbildlichen Lösungen zählt auch, dass das Statistikgesetz die statistische Stelle ausdrücklich verpflichtet, soweit angemessen zu Kritik an amtlichen Statistiken und deren Missbrauch Stellung zu nehmen.

Programmplanung

Transparente Verfahren zur statistischen Programmplanung im Einklang mit dem Kodex (Indikatoren 1.5 und 11.2) werden überall im ESS umgesetzt. Zehn NSÄ wurde empfohlen, sich völlig dem im ESS üblichen Verfahren auf diesem Gebiet anzupassen, d. h. statistische Programme und periodische Berichte über den Stand der Arbeit basierend auf den Jahres- und Mehrjahresprogrammzyklen in Absprache mit wichtigen beteiligten Stellen zu veröffentlichen.

Verringerung des Beantwortungsaufwandes und Nutzung administrativer Quellen zu statistischen Zwecken

Trotz eines klaren rechtlichen Auftrags aller statistischen Stellen zur Einholung von Informationen zwecks Erstellung und Verbreitung amtlicher Statistiken (Indikator 2.1) stoßen einige von ihnen beim Gebrauch von Verwaltungsunterlagen für statistische Zwecke (Indikatoren 2.2 und 9.5) auf rechtliche und/oder praktische Hürden. Angesichts ihrer Auswirkungen auf die Belastung der Auskunftgebenden sollte es ein vorrangiges Anliegen sein, diese Hürden durch vereinte Bemühungen auf nationaler Ebene, an denen sich auch die Regierungsbehörden beteiligen sollten, zu beseitigen. Das Aushandeln von Dienstleistungsvereinbarungen mit Registerbehörden und Verwaltungen und das Festlegen von Zielen für den verstärkten Gebrauch von Verwaltungsdaten könnten Teil einer proaktiven Strategie der NSÄ im Einklang mit einigen vorbildlichen Lösungen im ESS sein.

Exemplarische Praktiken zur Vermeidung von doppelter Datenerhebung liegen in mehreren Ländern vor, in denen die Statistikproduzenten durch das Statistikgesetz ausdrücklich verpflichtet sind, soweit möglich Verwaltungsdaten zu verwenden. Werden die nationalen statistischen Ämter in einem weiteren Schritt ausdrücklich in die Erstellung von Verwaltungsunterlagen und die Entwicklung ihres Potentials für statistische Zwecke einbezogen, so trägt dies nicht nur weiter zu einer verstärkten Verwendung dieser Datenquellen (Indikator 10.4) bei, sondern erhöht auch die Qualität der auf ihrer Grundlage erstellten Statistiken (Indikator 8.1), ein zunehmend wichtiges Thema für europäische Statistiken.

Ähnlich könnten die Einführung und der verstärkte Gebrauch elektronischer und internetgestützter Meldesysteme da, wo dies noch nicht (in vollem Maße) möglich ist (etwa bei der Hälfte der NSÄ), den Beantwortungsaufwand (Indikator 9.1) weiter verringern und dem Absinken der Antwortquote bei den Unternehmen (Indikator 9.3) entgegenwirken. Viele statistische Stellen treffen Maßnahmen zur Messung und aktiven Steuerung des Beantwortungsaufwandes (Grundsatz 9). In acht NSÄ wurden bei der Peer Review vorbildliche Lösungen zur Erhöhung der Antwortquote bei statistischen Erhebungen ermittelt.

Statistische Geheimhaltung

Die Peer Reviews bestätigten, dass im gesamten ESS höchste Standards zum Schutz der statistischen Geheimhaltung gelten; diese sind im Statistikgesetz verankert und werden mittels interner Verfahren, Techniken und physischer Sicherungen

umgesetzt, von denen allerdings einige in 13 NSÄ noch der Verstärkung bedürfen, damit die Indikatoren 5.1 bis 5.5 im Kodex voll erfüllt werden. In den wenigen Ländern, in denen das Statistikgesetz selbst Ausnahmen vom Grundsatz der absoluten statistischen Geheimhaltung zulässt, ist dies aber möglicherweise zu überdenken.

Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement sollte als umfassende, langfristige und systematische Vorgehensweise zur kontinuierlichen Verbesserung von Input, Prozessen und Ergebnissen verstanden werden. Laut den Peer-Review-Berichten muss das ESS im Zusammenhang mit seiner Verpflichtung auf die Prinzipien der Qualitätserklärung des ESS und deren Umsetzung weitere Anstrengungen zur besseren Einhaltung des Kodex unternehmen. Mehrere statistische Stellen haben Schritte hin zu einer ihre gesamte Behörde umfassenden Qualitätsmanagementpolitik angekündigt (manche haben bereits Ansätze eingeführt, die auf dem umfassenden Qualitätsmanagement (total quality management) beruhen), und zwölf werden ihre Qualitätsleitlinien weiterentwickeln. Zur Unterstützung dieser Ansätze unterhält Eurostat eine öffentlich zugängliche Datenbank vorbildlicher Lösungen als zentrale Quelle für Verweise auf Qualitätsmanagement im ESS und fördert auf europäischer Ebene Aktivitäten zur Verbesserung der Qualität.

Die Analyse der Berichte ergab, dass die Bewertung von Grundsatz 4 des Kodex (Verpflichtung zur Qualität) durch die Peer-Review-Teams auf einer eher heterogenen Grundlage erfolgte und dass die Auslegung dieses Grundsatzes nicht immer eindeutig und klar war. Weiter unten werden daher von den statistischen Stellen gelieferte Zusatzinformationen über Qualitätssicherungstätigkeiten berücksichtigt. Bei neun statistischen Stellen wurden bei der Peer Review Qualitätssicherungsverfahren als vorbildlich hervorgehoben, darunter eine systematische Qualitätsmanagementpolitik, ein umfassender Satz von Instrumenten zu ihrer Umsetzung und Qualitätsaudits unter Einbeziehung der Hauptnutzer. Zwei NSÄ haben ihre statistischen Systeme umgestaltet, nicht zuletzt, um die Qualität der Statistiken zu erhöhen.

Produktqualität

Genauigkeit, Aktualität und Vergleichbarkeit sind Prioritäten für das ESS. Qualitätsprobleme betreffen insbesondere die im Rahmen von sog. Gentlemen's Agreements erfassten Statistiken. Alle statistischen Stellen erstatten, soweit dies nach den EU-Rechtsvorschriften erforderlich ist, Bericht über die Qualität der europäischen Statistiken, und einige beabsichtigen, in den nächsten drei Jahren ihre Qualitätsberichte auf die gesamte statistische Produktion auszudehnen. Größere Anstrengungen auf diesem Gebiet müssen mit einschlägigen Schulungsmaßnahmen für das Personal einhergehen, die bislang von der Hälfte der statistischen Stellen angeboten werden. Zusätzlich erfordern einige Fälle von Nichteinhaltung der EU-Rechtsvorschriften zu Statistiken ein aktives Follow-up (Indikatoren 4.1 und 15.6 sowie die Grundsätze 12, 13 und 14).

In ihrer überwiegenden Mehrheit basieren die europäischen Statistiken auf EU-Rechtsvorschriften, und die Häufigkeit wurde von den Gesetzgebern festgelegt. Der Nutzerbedarf wird auch bei den regelmäßigen Anhörungen von Kommissionsdienststellen durch Eurostat und den Screening-Maßnahmen unter Einbeziehung des CEIES und des neu eingerichteten Europäischen Statistischen Beratenden Ausschusses (Indikator 13.3) berücksichtigt.

Prozessqualität

Prozessorientierte Qualitätssicherungstätigkeiten einschließlich der Überwachung von Qualitätsindikatoren, Qualitätsaudits oder Selbsteinschätzungen werden bislang noch nicht im gesamten ESS systematisch angewandt, obwohl die meisten statistischen Stellen entsprechende Regelungen eingeführt haben. Sie berichteten, dass eine oder mehrere dieser Maßnahmen bei den meisten oder allen statistischen Prozessen angewandt würden und dass normalerweise alle Stadien des Produktionsprozesses (in manchen Fällen mit Ausnahme von Planung und Erhebungsdesign) erfasst würden. Es wurde empfohlen, im Überprüfungsverfahren vermehrt auf externes Expertenwissen zurückzugreifen. In fünf NSÄ wurde im Rahmen der Peer Review die Schaffung gemeinsamer Instrumente und Methoden auf zentraler Ebene einschließlich eines zentralen Saisonbereinigungssystems als vorbildliche Lösung zur effizienteren Gestaltung des Produktionsprozesses anerkannt. Darüber hinaus wurde auch die Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Einrichtungen und Forschern hervorgehoben (Indikatoren 4.2, 4.3 und 4.5 sowie Grundsätze 7 und 8).

Dialog Nutzer/Produzent

Der proaktive Dialog mit den Nutzern ist einer der Eckpfeiler des Kodex. Die NSÄ und Eurostat führten daher im Rahmen der Peer Review eine Erhebung zur Zufriedenheit der Nutzer durch, so dass die Stellungnahmen wichtiger Nutzer zu europäischen Statistiken und den Leistungen der statistischen Stellen berücksichtigt werden konnten. Mehrere statistische Stellen führen regelmäßig Erhebungen zur Zufriedenheit der Nutzer durch, und einige erstellen einen Nutzerzufriedenheitsindex. Die meisten statistischen Stellen gaben an, dass sie zur Verbesserung der Methodik mit der Wissenschaft zusammenarbeiten. Die förmliche Konsultation der Nutzer gehört zudem zu den Strategien der statistischen Stellen bei der Programmplanung und der Festlegung von Prioritäten (Indikatoren 4.3, 7.7, 11.1 und 11.3).

Unparteilichkeit und Verbreitungspraktiken

Zugänglichkeit und Zugang zu Mikrodaten

Fast die gesamte statistische Produktion ist im Internet einsehbar, und es sind im ESS zahlreiche vorbildliche Lösungen anzutreffen (Indikatoren 15.1 und 15.2), die in 16 Peer-Review-Berichten hervorgehoben wurden, darunter eine gute Dienstleistungskultur, benutzerfreundliche Websites mit umfassenden Metadaten, die auch die Ergebnisse anderer Datenproduzenten präsentieren, sowie Maßnahmen zur Förderung der statistischen Kompetenz. Nichtsdestoweniger investieren mehrere statistische Stellen in weitere Verbesserungen ihrer Kommunikationskanäle, wobei die Palette von grundlegenden Modernisierungsanstrengungen bis zu fortgeschrittenen Anwendungen reicht.

Forscher finden im ESS ein breites Spektrum von Zugangsmöglichkeiten zu Mikrodaten in Form von Dateien zur öffentlichen Verwendung, *de facto* anonymisierten Datensätzen und Zugangsmöglichkeiten vor Ort oder durch Fernzugriff entsprechend den geltenden rechtlichen Bestimmungen und Protokollen (Indikator 15.4). In acht NSÄ wurden vorbildliche Lösungen auf diesem Gebiet ermittelt.

Unparteilichkeit

Fast alle statistischen Stellen schärfen ihr öffentliches fachliches Profil, indem sie ihre Veröffentlichungen klar als Veröffentlichungen der statistischen Stelle und als reine Statistiken kenntlich machen; dies wird unterstützt durch eine Politik öffentlicher Stellungnahmen zu statistischen Themen (Indikator 1.6) und der Beschränkung auf objektive, unparteiliche Aussagen in Pressekonferenzen (Indikator 6.7). Weitere Schritte in Richtung einer klareren Abgrenzung aller amtlichen Statistiken wurden empfohlen, dazu zählt auch ein unterscheidungskräftiges Logo, das entsprechend der im ESS gängigen Praxis auf allen Veröffentlichungen der NSÄ erscheint.

Eckpfeiler für die Gewährleistung eines unparteilich gewährten Nutzerzugangs zu europäischen Statistiken als wesentlicher Beitrag zur Glaubwürdigkeit des ESS sind:

- Kein und in einigen Fällen sogar gesetzlich verbotener ministerieller Vorabzugang zu statistischen Veröffentlichungen oder nur streng begrenzt, kontrolliert und mit Unterrichtung der Öffentlichkeit gewährt (Indikator 6.6). Die Ausnahmeregelungen sind im Hinblick auf statistische Bereiche, Zielgruppen und Zeitpunkte von einer statistischen Stelle zur anderen sehr verschieden, so dass Angleichungspotential in Richtung auf eine harmonisierte ESS-Strategie besteht. Bei den Peer Reviews wurden in drei NSÄ vorbildliche Lösungen gefunden, darunter die generelle Nichtgewährung eines Vorabzugangs sowie Regeln für ein Embargo nach der Veröffentlichung und für das Vorgehen bei unberechtigterweise an die Öffentlichkeit gelangten Daten.
- Ein Freigabezeitplan in jedem NSA für die wichtigsten statistischen Produkte (Indikator 6.5), obwohl dieser Zeitplan in mehreren nationalen statistischen Ämtern und bei Eurostat für mehr Produkte gelten könnte. Die Freigabezeitpunkte könnten weiter harmonisiert werden.
- Ein transparenter, fairer Zugang zu maßgeschneiderten Analysen der statistischen Stelle, wobei allerdings in mehreren Ländern, in einigen Fällen auf rechtlichen Regelungen beruhend, solche Analysen für bestimmte bevorrechtigte (institutionelle) Nutzer kostenlos sind (Indikator 15.3).

Metadaten

Sämtliche statistischen Stellen im ESS veröffentlichen europäische Statistiken mit umfassenden Metadaten, in vielen Ländern nicht nur in der/den Landessprache(n), sondern auch auf Englisch. Während eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Metadaten immer möglich und, im Dialog mit den Nutzern, notwendig sein wird, wurden in 13 Peer-Review-Berichten besonders ihre Standardisierung und/oder die Ausweitung des durch sie abgedeckten Bereichs (Indikatoren 6.4, 15.5 und 15.6) gefordert.

Einen besonderen – und seltenen - Gegenstand der Revisionspolitik bilden Irrtümer, die von fast allen statistischen Stellen berichtet und der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden, wenngleich in mehreren Fällen ein stärker formalisierter Ansatz hilfreich wäre (Indikator 6.3).

Ressourcen und Effizienz

Obwohl viele NSÄ ihre Produktionssysteme in den letzten Jahren aufgrund von Mittel- und Personalkürzungen reformiert haben, wurde von ständiger Ressourcenknappheit berichtet, durch die die Erfüllung der Anforderungen der europäischen Statistik in mehreren Ländern gefährdet sei (Grundsatz 3). In neun Peer

Reviews wurde eine exemplarische Ressourcenpolitik festgestellt, die die Entwicklung des Humankapitals, die Laufbahnentwicklung des Personals oder die Kostenorientierung bei Überwachung und Planung abdeckt.

Humankapital ist der elementare Vermögenswert der statistischen Ämter. Vergleichsweise geringe Gehälter in einigen Ländern führen zu hohen Fluktuationsraten und benachteiligen die entsprechenden NSÄ im Wettbewerb um hochqualifiziertes Personal auf dem nationalen Arbeitsmarkt. Einige NSÄ berichten von einem generellen Mangel an qualifiziertem Personal oder unflexiblen Einstellungsverfahren, die die Besetzung vakanter Stellen erschweren.

In einigen wenigen Ländern werden Verbesserungen der informationstechnologischen Infrastruktur als notwendig erachtet. In den Selbsteinschätzungen von 2005 wiesen fast alle NSÄ auf einen Mangel an informationstechnologischen Ressourcen hin, der - verbunden mit einem Mangel an IT-Spezialisten - als Haupthindernis beim vermehrten Einsatz von Technologie zur stärkeren Automatisierung statistischer Datenverarbeitungsprozesse angesehen wurde. Falls dem nicht abgeholfen wird, könnten die NSÄ vom technologischen Fortschritt und den daraus resultierenden Effizienzgewinnen abgeschnitten werden, so dass sie das Problem nicht lösen und auf längere Sicht möglicherweise zu einer digitalen Spaltung des ESS beitragen könnten.

In einigen Ländern wurde ein Mangel an finanziellen Ressourcen als wichtiges Problem bezeichnet, und ein hoher Anteil von Auftragsarbeiten wurde als mögliches Hemmnis für längerfristige Investitionen ausgemacht.

Es laufen zahlreiche ESS-Initiativen mit dem Ziel, ein besseres Gleichgewicht zwischen der Nachfrage nach europäischen Statistiken und ihren Kosten zu schaffen. Bestehende Ansätze zur Analyse der Folgen neuer Rechtsvorschriften zur Statistik, Vorschläge zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften und Überprüfungen zur Identifikation negativer Prioritäten werden durch neue Aktivitäten unterstützt. Dazu zählen eine Bewertung der mit der Umsetzung der meisten einschlägigen EU-Rechtsvorschriften zur Statistik verbundenen Kosten und ihres Nutzens/ihrer Vorteile, innovative Partnerschaftsmodelle innerhalb des ESS zur Verbesserung seiner Effizienz und eine Intensivierung des Dialogs mit der Nutzergemeinschaft auch über künftige Prioritäten und unter Einbeziehung des Europäischen Statistischen Beratenden Ausschusses (Indikatoren 3.2 bis 3.4).

Koordinierung des statistischen Systems

Die Koordinierung des nationalen statistischen Systems ist ein Problem, das so gut wie jedes Land betrifft, auch wenn die Beiträge anderer nationaler Datenproduzenten zu amtlichen nationalen oder europäischen Statistiken mitunter sehr gering sind.

Die Ausweitung des Kodex auf die Produktion europäischer Statistiken außerhalb der NSÄ und die Bewertung seiner Umsetzung kann nicht im gesamten ESS nach einem einheitlichen Schema erfolgen. Dort, wo nationale Strategien existieren, stehen sie in engem Zusammenhang mit der Koordinierungsfunktion der NSÄ innerhalb des Systems. Abhängig unter anderem von der Fähigkeit und der rechtlichen Befugnis des jeweiligen NSA zur Einflussnahme auf nationale Produzenten von Gemeinschaftsstatistiken reicht die Bandbreite von beeindruckenden Fortschritten bis zu begrenzten Maßnahmen.

Die Analyse der Koordinierungsfunktion der NSÄ und ihrer Berichte über die Erfüllung des Kodex durch andere führende Akteure außer den nationalen

Zentralbanken im Rahmen der Peer Review ergab bestimmte Muster, die der Erfüllung des Kodex auf der Ebene eines landesweiten Systems förderlich sind:

- In stärker dezentralisierten statistischen Systemen und wenn andere nationale Daten durch Ministerien/politische Abteilungen geliefert werden, spielt es für die Einhaltung des Kodex eine wichtige Rolle, inwieweit diese ausdrücklich durch das Statistikgesetz erfasst sind und im Hinblick auf fachliche Unabhängigkeit, Objektivität, Unparteilichkeit etc. denselben Anforderungen unterliegen.
- Eine klare Abgrenzung und Trennung der statistischen Funktion von Verwaltungsaufgaben oder politischer Tätigkeit muss gewährleistet sein. Eine Vorbedingung ist, dass der durch die amtlichen nationalen Statistiken abgedeckte Bereich und die daran beteiligten Parteien durch das Gesetz und/oder ein integriertes statistisches Programm klar definiert sind.
- Dies könnte anschließend den Kern eines vom NSA koordinierten und unterhaltenen amtlichen Statistikernetzwerks innerhalb des Landes bilden. In den meisten Ländern wirkt ein statistischer Rat oder Ausschuss bzw. mehrere Ausschüsse bei diesen Aufgaben unterstützend mit, und in einigen ist die Koordinierungsfunktion im Statistikgesetz definiert. Zu den vorbildlichen Lösungen zählen: a) eine nationale Charta oder ein Verhaltenskodex, b) ein gemeinsames Schulungsprogramm, c) ein gemeinsames Einstellungsverfahren, d) gemeinsamer Gebrauch von Ressourcen bei Methodikarbeiten, IT usw., e) ein gemeinsames Logo und/oder ein gemeinsamer Zeitplan für die Freigabe von Statistiken, um die koordinierte Verbreitung amtlicher Statistiken zu fördern, bis hin zu f) einer gemeinsamen Verbreitungsplattform.

In fünf Ländern wurden bei der Peer Review vorbildliche Lösungen zur Verbesserung der Koordinierung des nationalen statistischen Systems ermittelt.

Die koordinierende Rolle von Eurostat ist vielseitig; sie umfasst die Koordinierung innerhalb der Europäischen Kommission, des ESS und der internationalen Gemeinschaft und mit der Europäischen Zentralbank. In dem neuen Entwurf für eine Verordnung über die europäische Statistik wird vorgeschlagen, die koordinierende Rolle sowohl der NSÄ als auch von Eurostat zu stärken.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

Erfahrungen mit dem bislang vom ESS beschrittenen Umsetzungspfad für den Kodex zeigen, dass der selbstregulierende Ansatz sehr gut funktioniert. Ein insgesamt hoher Erfüllungsgrad wird ergänzt durch dynamischen Fortschritt bei Verbesserungen. Dennoch bleibt die volle Erfüllung des Kodex im Wesentlichen eine Herausforderung für alle nationalen statistischen Ämter und Eurostat. Angesichts der Besonderheiten und Bedingungen der nationalen statistischen Systeme in allen Ländern sollte die Bewertung der Einhaltung des Kodex nicht als Grundlage für Länderranglisten, sondern zur Weiterentwicklung der Statistiksysteme auf nationaler und europäischer Ebene dienen.

In statistischen Systemen, deren institutioneller Rahmen noch mit dem Kodex in Einklang gebracht werden muss, etwa durch zusätzliche Absicherungen der fachlichen Unabhängigkeit, oder deren Ressourcenausstattung für nicht angemessen befunden wurde, ist es an den Governance-Trägern, die erforderlichen Entwicklungen zu steuern. Bei weiteren Schritten könnte das Europäische Beratungsgremium für die Statistische Governance eine führende Rolle spielen.

Darüber hinaus könnten die Governance-Träger die NSÄ bei der proaktiven Zusammenarbeit mit Besitzern von Verwaltungsdaten unterstützen, die im Hinblick auf die Optimierung der Verwendung administrativer Datenquellen für statistische Zwecke als unentbehrlich gelten.

Das Europäische Statistische System wird mit vereinten Kräften auf die Umsetzung der Qualitätsmanagementinstrumente und -leitlinien des ESS hinwirken, da auf diesem Gebiet ESS-weit Verbesserungsbedarf festgestellt wurde. Arbeiten zur weiteren ESS-weiten Harmonisierung der Qualitätsrahmen werden eine Überprüfung der Umsetzungsempfehlungen für die 2001 vom Ausschuss für das Statistische Programm verabschiedete Qualitätserklärung des ESS und eine Aktualisierung der Qualitätsleitlinien des ESS vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den Qualitätsprinzipien im Peer-Review-Prozess umfassen.

Eine vertiefte Zusammenarbeit mit der Europäischen Zentralbank und dem ESZB - bedeutenden Partnern bei der Sicherstellung qualitativ hochwertiger Produkte und von Fortschritten bei den wichtigsten Herausforderungen an das ESS einschließlich der Prioritätensetzung und der Verringerung des Antwortaufwandes, wird als entscheidend angesehen. Die Einhaltung der statistischen Grundsätze, wie in der in Kürze zu verabschiedenden Verordnung über Europäische Statistiken und der geänderten Verordnung über die Erfassung statistischer Daten durch die Europäische Zentralbank kodifiziert, wird diese Zusammenarbeit erleichtern.

Ständige Anstrengungen sind auch erforderlich, um die Beachtung dieser Grundsätze durch andere statistische Stellen zu erreichen, die an der Produktion und Verbreitung europäischer Statistiken beteiligt sind. Erste Erfahrungen mit der Ausweitung der Umsetzung des Kodex auf nationaler Ebene unterstreichen die Bedeutung einer starken koordinierenden Rolle der NSÄ und von Eurostat innerhalb des nationalen Systems bzw. der Europäischen Kommission.

Die Überwachung der Umsetzung des Kodex durch Eurostat mittels der Peer Reviews zwischen 2006 und 2008 und der Länderberichte wird als effizient und verhältnismäßig angesehen.

Eine weitere Runde von Peer Reviews ist - vorbehaltlich der Ratschläge des Europäischen Beratungsgremiums für die Statistische Governance insbesondere im Hinblick auf den abgedeckten Bereich und unter Berücksichtigung von Kosten und Nutzen - für die nächsten fünf Jahre vorgesehen.

Aufbauend auf den Erfahrungen mit dem Kodex als Bewertungsgrundlage wird die Anpassung einzelner Indikatoren des Kodex geprüft werden.