

Dipl.-Kaufmann Günter Kopsch, Dipl.-Kauffrau Sabine Köhler, Thomas Körner, M. A.

Der Verhaltenskodex Europäische Statistiken (Code of Practice)

Die Europäische Kommission hat im Mai 2005 in einer Empfehlung den Verhaltenskodex Europäische Statistiken (Code of Practice) verkündet. Der Verhaltenskodex definiert erstmals einheitliche Qualitätsstandards für alle statistischen Ämter im Europäischen Statistischen System (ESS). Er umfasst insgesamt 15 Grundsätze für den institutionellen Rahmen der Statistikerstellung, die statistischen Prozesse und die statistischen Produkte. Der Verhaltenskodex soll gewährleisten, dass die amtliche Statistik durchgehend in allen 25 Mitgliedstaaten frei von politischer Einflussnahme und nach anerkannten wissenschaftlichen Verfahren durchgeführt wird. Die Einhaltung des Verhaltenskodex wird anhand von insgesamt 77 Indikatoren überprüft, die für die Grundsätze definiert worden sind. Mit Hilfe von systematischen Selbstbewertungen und Überprüfungen durch Experten (Peer Reviews) überwachen sich die statistischen Ämter gegenseitig bei der Einhaltung und Umsetzung des Verhaltenskodex. Dieser Beitrag beschreibt die Entstehungsgeschichte des Verhaltenskodex, seinen Aufbau und Inhalt sowie seine Umsetzung im Europäischen Statistischen System und in der deutschen amtlichen Statistik. Daneben wird der Verhaltenskodex im Wortlaut dokumentiert.

1 Warum ein Verhaltenskodex?

Das Europäische Statistische System hat die Aufgabe sicherzustellen, dass die Daten der amtlichen Statistik objektiv und nach wissenschaftlichen Methoden erstellt werden. Insbesondere muss wirksam gewährleistet werden, dass die Erhebung, Aufbereitung und Verbreitung von Daten in allen 25 Mitgliedstaaten und beim Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) frei von

politischer Einflussnahme erfolgt. Dies ist besonders wichtig im Falle von statistischen Indikatoren, die für die Steuerung und die Beurteilung politischer Programme und Maßnahmen auf europäischer Ebene herangezogen werden. Ohne die Prinzipien der wissenschaftlichen Unabhängigkeit und der Objektivität würden solche Indikatoren einen großen Teil ihrer Steuerungswirkung einbüßen. Ein gutes Beispiel hierfür sind die Indikatoren zur Beobachtung und Steuerung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Mit der Einführung des Euro als gemeinsame Währung wurde der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbart. Bei Überschreitung bestimmter Grenzwerte in einem Mitgliedstaat wird das so genannte „Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ ausgelöst, an dessen Ende Geldbußen in Milliardenhöhe stehen können. Das Staatsdefizit gilt dann als übermäßig, wenn das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen 3% übersteigt. Berechnungsgrundlage sind die Daten nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995, das in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet wird. Würden die Ergebnisse der Defizitberechnung von Stellen außerhalb der amtlichen Statistik beeinflusst, könnte dies gravierende Auswirkungen auf die Währungssteuerung und deren Wirksamkeit haben.

Ähnliche Indikatoren gibt es in zahlreichen weiteren Bereichen. Zu nennen sind etwa die Strukturindikatoren, die der Messung der Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der „Lissabonner Strategie“ dienen, oder die Indikatoren über Einkommen, Armut und soziale Ausgrenzung (Laeken-Indikatoren), die die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Armutsbekämpfung in den Mitgliedstaaten über-

prüfen sollen. Grundvoraussetzung für das Funktionieren der Indikatorensysteme ist auch in diesen Fällen, dass die Indikatoren unter Anwendung anerkannter wissenschaftlicher Methoden und ohne Einflussnahme der jeweiligen nationalen Regierungen ermittelt werden. Nur so können zuverlässige internationale Vergleiche gewährleistet werden. Zudem stärken EU-weit einheitliche institutionelle und methodische Standards der Statistikproduktion das Vertrauen der Nutzer in die amtlichen Daten.

Der Verhaltenskodex Europäische Statistiken legt erstmals einheitliche Qualitätsstandards für alle statistischen Ämter im Europäischen Statistischen System fest. Er verfolgt hierbei vor allem zwei Ziele: Zum einen soll die Anwendung „der besten internationalen statistischen Grundsätze, Methoden und Verfahren seitens aller Produzenten von europäischen Statistiken“ gefördert werden. Zum anderen soll hiermit das Vertrauen in die „Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht“ der statistischen Ämter aller Mitgliedstaaten gestärkt werden. Die Einhaltung der Prinzipien des Verhaltenskodex soll durch Transparenz und ein System gegenseitiger Kontrolle sichergestellt werden.

Die Erarbeitung des Verhaltenskodex geht zurück auf einen Auftrag des Rates der europäischen Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) aus dem Juni 2004. Er hatte die Europäische Kommission aufgefordert, einen Vorschlag für Mindeststandards zur „Stärkung der Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der Statistischen Ämter auf nationaler und europäischer Ebene“ vorzulegen. In seiner Schlussfolgerung stellte der Rat fest, dass „qualitativ hochwertige Statistiken für die europäische Politikgestaltung von grundlegender Bedeutung sind. [...] Integrität, Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der Datenerheber sowie die Transparenz der Erhebungsmethoden, gestützt durch die geeigneten institutionellen Regelungen, sind von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, solche qualitativ hochwertigen Statistiken zu gewährleisten.“ Der Rat empfahl ferner, europäische Mindeststandards für den institutionellen Aufbau von Statistikbehörden aufzustellen.

Der Verhaltenskodex Europäische Statistiken wurde am 24. Februar 2005 vom Ausschuss für das Statistische Programm (ASP), das heißt den Leiterinnen und Leitern der Statistischen Ämter der Mitgliedstaaten und Eurostat, verabschiedet und am 25. Mai 2005 von der Kommission als Empfehlung veröffentlicht. Der ECOFIN-Rat begrüßte am 8. November 2005 die Zusage der Kommission, wonach Eurostat die Empfehlung der Kommission vom 25. Mai 2005 umsetzen und auf diese Weise die Grundsätze des Verhaltenskodex einhalten wird. Der Rat bekräftigte ferner seine Auffassung, dass das Kernproblem weiterhin darin bestehe, „für geeignete Verfahrensweisen sowie angemessene Ressourcen und Fähigkeiten Sorge zu tragen, um qualitativ hochwertige Statistiken auf nationaler und europäischer

Ebene zu erstellen, damit die Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht sowohl der nationalen Statistikämter als auch von Eurostat gewährleistet ist“.

Der Verhaltenskodex gilt für alle „Europäischen Statistiken“¹⁾ und soll folgerichtig in allen „für die Erstellung und Verbreitung der europäischen Statistiken zuständigen statistischen Einrichtungen“ befolgt werden.²⁾ Hierzu zählen – in Abhängigkeit von den jeweiligen institutionellen Gegebenheiten – neben den statistischen Ämtern selbst eine Reihe weiterer Einrichtungen, die Daten für die Gemeinschaftsstatistik liefern.

Damit der Verhaltenskodex in der Praxis der Statistikerstellung mit Leben erfüllt wird, umfasst die Empfehlung der Kommission zugleich ein Verfahren für die Überprüfung der Umsetzung in den Mitgliedstaaten sowie bei Eurostat.

Dieser Beitrag stellt zunächst Aufbau und Inhalte des Verhaltenskodex dar (siehe Kapitel 2). Kapitel 3 skizziert Maßnahmen zur Umsetzung im Europäischen Statistischen System und in der deutschen amtlichen Statistik. Kapitel 4 gibt einen kurzen Ausblick auf die künftigen Entwicklungen. Schließlich wird im Anhang zu diesem Beitrag der Verhaltenskodex im Wortlaut dokumentiert.

2 Aufbau und Inhalte des Verhaltenskodex

Der Verhaltenskodex definiert 15 Grundsätze und 77 Indikatoren, zu deren Einhaltung sich die für die amtliche Statistik in der Europäischen Union (EU) verantwortlichen Regierungsstellen und die mit der Produktion und Verbreitung der amtlichen Statistik in der EU befassten Institutionen verpflichten sollen. Die Grundsätze gliedern sich in die Bereiche institutioneller Rahmen, statistische Prozesse und statistische Produkte (siehe auch Übersicht 1):

- Der *institutionelle Rahmen* der Statistikproduktion und -verbreitung nimmt im Verhaltenskodex breiten Raum ein. Dies ist dadurch begründet, dass institutionelle wie auch organisatorische Gegebenheiten erheblichen Einfluss auf die Effizienz des statistischen Amtes und auf das Vertrauen haben, das es bei den Nutzern und der Öffentlichkeit genießt. Hierzu zählen beispielsweise die fachliche Unabhängigkeit gegenüber politischer Einflussnahme, die Arbeit nach den Prinzipien der wissenschaftlichen Unabhängigkeit und Objektivität, das Vorliegen eines eindeutigen gesetzlichen Auftrages zur Datenerhebung und eine ausreichende Ressourcenausstattung. Daneben werden die statistischen Ämter auf die Einhaltung der Grundsätze des Qualitätsmanagements verpflichtet, die in der Qualitätserklärung des Europäischen Statistischen Systems im Jahr 2001 festgeschrieben wurden.³⁾

1) Als „Europäische Statistiken“ werden in diesem Zusammenhang „Gemeinschaftsstatistiken gemäß der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates vom 17. Februar 1997 über die Gemeinschaftsstatistiken, die in Einklang mit Artikel 285 Absatz 2 EG-Vertrag von den nationalen statistischen Stellen und der gemeinschaftlichen statistischen Stelle (Eurostat) erstellt und verbreitet werden“, verstanden.

2) Empfehlung der Kommission zur Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der statistischen Stellen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft und Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der statistischen Stellen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft vom 25. Mai 2005 [KOM(2005) 217 endgültig].

3) Qualitätserklärung des Europäischen Statistischen Systems siehe http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/QUALDEC/DE/QUALDEC-DE.PDF (Stand: 3. August 2005).

Schließlich wird betont, dass den Datenschutzbelangen der Auskunftgebenden unter allen Umständen Rechnung getragen werden muss.

- Die *statistischen Prozesse* der Erhebung, Aufbereitung und Verbreitung von Statistiken sollen internationalen Standards und Leitlinien in vollem Umfang genügen und zugleich dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Forschung entsprechen. Dies gilt sowohl für die eingesetzte Methodik als auch für die angewendeten statistischen Verfahren. So wird beispielsweise gefordert, dass die Auswahlgrundlagen für Erhebungen regelmäßig evaluiert und – falls erforderlich – angepasst werden oder dass alle Fragebogen vor dem Einsatz zur Datenerhebung systematischen Tests unterzogen werden. Daneben müssen die Prozesse zugleich eine übermäßige Belastung der Auskunftgebenden vermeiden und zu einem nachweislich wirtschaftlichen Ressourceneinsatz führen.
- Schließlich schreibt der Verhaltenskodex konkrete Vorgaben für die Qualität der *statistischen Produkte* fest. Er baut dabei auf den Qualitätskriterien auf, die im Europäischen Statistischen System erarbeitet und für die deutsche amtliche Statistik übernommen wurden.⁴⁾ Die statistischen Produkte müssen demnach die folgenden Kriterien erfüllen: Sie müssen dem Nutzerbedarf entsprechen (Relevanz), die erforderliche Genauigkeit aufweisen und die Realität valide und zuverlässig abbilden (Genauigkeit und Zuverlässigkeit). Die Ergebnisse müssen aktuell sein und pünktlich verbreitet werden (Aktualität und Pünktlichkeit). Untereinander und im Zeitablauf sollen die Statistiken konsistent und zwischen Regionen und Ländern vergleichbar sein (Kohärenz und Vergleichbarkeit). Schließlich sollen Statistiken klar und verständlich präsentiert und zugänglich gemacht werden, wobei auch die angewendeten Methoden dokumentiert werden sollen (Zugänglichkeit und Klarheit).

Übersicht 1: Aufbau des Verhaltenskodex Europäische Statistiken

I. Der institutionelle Rahmen	
Grundsatz 1:	Fachliche Unabhängigkeit
Grundsatz 2:	Auftrag zur Datenerhebung
Grundsatz 3:	Angemessene Ressourcen
Grundsatz 4:	Verpflichtung zur Qualität
Grundsatz 5:	Statistische Geheimhaltung
Grundsatz 6:	Unparteilichkeit und Objektivität
II. Die statistischen Prozesse	
Grundsatz 7:	Eine solide Methodik
Grundsatz 8:	Geeignete statistische Verfahren
Grundsatz 9:	Vermeidung einer übermäßigen Belastung der Auskunftgebenden
Grundsatz 10:	Wirtschaftlichkeit
III. Die statistischen Produkte	
Grundsatz 11:	Relevanz
Grundsatz 12:	Genauigkeit und Zuverlässigkeit
Grundsatz 13:	Aktualität und Pünktlichkeit
Grundsatz 14:	Kohärenz und Vergleichbarkeit
Grundsatz 15:	Zugänglichkeit und Klarheit

3 Die Umsetzung des Verhaltenskodex im Europäischen Statistischen System und in der deutschen amtlichen Statistik

Der Verhaltenskodex ist ein Instrument zur Selbstregulierung, das heißt er ist derzeit nicht rechtlich bindend. Seine Einhaltung wird von den statistischen Ämtern selbst mittels gegenseitiger Kontrolle und der Veröffentlichung der entsprechenden Prüfberichte sichergestellt. Die Kommission hat den Nationalen Statistischen Ämtern zudem empfohlen, „die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die ordnungsgemäße Anwendung des Kodex durch die jeweiligen Stellen zu gewährleisten und ihn bei Nutzern und Datenlieferanten bekannt zu machen.“

Die Einhaltung des Verhaltenskodex soll durch eine Reihe von Maßnahmen überprüft werden, die Eurostat und die Mitgliedstaaten gemeinsam erarbeiten und umsetzen. Hierzu zählen Selbstbewertungen der statistischen Ämter (siehe Abschnitt 3.1) und gegenseitige Überprüfungen der statistischen Ämter im Rahmen von Überprüfungen durch Fachleute (Peer Reviews, siehe Abschnitt 3.2). Die Kommission hat ferner die Einrichtung eines hochrangigen Gremiums vorgeschlagen, das die Umsetzung des Verhaltenskodex bei Eurostat überwachen soll (siehe Abschnitt 3.3). Schließlich soll der Verhaltenskodex nicht nur bei den statistischen Ämtern selbst Beachtung finden, sondern auch bei anderen Institutionen, die an der Statistikproduktion beteiligt sind. Ihre im Rahmen des Europäischen Statistischen Systems bereitgestellten Daten müssen denselben Qualitätsanforderungen genügen wie die Daten der statistischen Ämter. Abschnitt 3.4 stellt daher Überlegungen vor, wie auch weitere Datenproduzenten in die Umsetzung des Verhaltenskodex einbezogen werden können.

Auf der Grundlage der Ergebnisse aus den Selbstbewertungen und den Peer Reviews wird dem ECOFIN-Rat im Mai 2008 ein umfassender Bericht über die Umsetzung des Verhaltenskodex im ESS vorgelegt.

3.1 Selbstbewertungen zur Einhaltung des Verhaltenskodex

Ende 2005 fanden breit angelegte Selbstbewertungen in den 25 Statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten, in einigen Beitritts- und EFTA-Ländern sowie bei Eurostat statt. Grundlage war ein 70-seitiger Fragebogen, der arbeitsteilig entwickelt und im Rahmen der Selbstbewertung von allen Nationalen Statistischen Ämtern und Eurostat ausgefüllt wurde. Mit Hilfe des Fragebogens ist eine strukturierte und systematische Beurteilung darüber vorgenommen worden, in welchem Maße der Verhaltenskodex in den einzelnen Teilbereichen erfüllt ist und in welchen Bereichen zur Einhaltung des Verhaltenskodex zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind. Er enthält Fragen, die eine Einschätzung

4) Siehe Körner, T./Schmidt, J.: „Qualitätsberichte – ein neues Informationsangebot über Methoden, Definitionen und Datenqualität der Bundesstatistiken“ in WiSta 2/2006, S. 109 ff.

ermöglichen sollen, ob bzw. zu welchem Anteil die Produktion und Verbreitung der Statistiken den Anforderungen des Verhaltenskodex genügt. Der Fragebogen geht noch einen Schritt weiter, indem er zusätzlich die Stärken und Schwächen der statistischen Ämter hinsichtlich der einzelnen Grundsätze erfasst und Maßnahmen erfragt, die in den einzelnen Bereichen einen Beitrag zur Verbesserung leisten sollen.

Das Statistische Bundesamt hat den Fragebogen in Abstimmung mit den Statistischen Ämtern der Länder und dem Bundesministerium des Innern ausgefüllt. Basis für die Bewertung waren die Ergebnisse eines ganztägigen Workshops mit allen Gruppenleiterinnen und Gruppen-

leitern des Statistischen Bundesamtes. Zur Vorbereitung des Workshops wurde der Fragebogen unter aktiver Beteiligung aller Abteilungen für das Statistische Bundesamt ausgefüllt.

Übersicht 2 fasst beispielhaft Maßnahmen zusammen, die die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder vorschlagen, um die Ziele der 15 Grundsätze des Verhaltenskodex noch besser erfüllen zu können.

Die Ergebnisse der ersten Selbstbewertungsrunde hat Eurostat in aggregierter Form für das Europäische Statistische System insgesamt zusammengestellt und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss des Rates (EFC) in seiner Sitzung am

Übersicht 2: Ausgewählte Maßnahmen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zur Umsetzung des Verhaltenskodex in Deutschland

I. Der institutionelle Rahmen

Institutionelle und organisatorische Faktoren wirken sich maßgeblich auf die Effizienz und Glaubwürdigkeit einer statistischen Stelle aus, die europäische Statistiken erstellt und verbreitet. Die Schlüsselwörter in diesem Zusammenhang sind fachliche Unabhängigkeit, der Auftrag zur Datenerhebung, angemessene Ressourcen, die Verpflichtung zur Qualität, statistische Geheimhaltung, Unparteilichkeit und Objektivität.

Ausgewählte Maßnahmen zum institutionellen Rahmen:

- Prüfung gesetzlicher Regelungen, die – soweit datenschutzrechtlich möglich – den allgemeinen Zugang der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zu den für die statistischen Aufgaben relevanten Verwaltungsdaten ermöglichen.
- Erhöhung der Flexibilität der amtlichen Statistik durch stärkeren Gebrauch von Änderungsklauseln (Verordnungsermächtigungen) in nationalen Statistikgesetzen.
- Einführung einer Ressortfinanzierung für neue Vorhaben, um die Zahlungsbereitschaft als Instrument für die Bedarfssteuerung zu nutzen, eine verbesserte Prioritätensetzung und damit die Freisetzung von Ressourcen für neue Themen zu ermöglichen.
- Stärkere Arbeitsteilung nach dem Prinzip „Einer für alle“ zwischen den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder, um eine effiziente Aufgabenerledigung im deutschen System der amtlichen Statistik zu erreichen.
- Aufbau eines internen Netzwerkes Datenqualität zur Verbesserung der internen Qualitätskontrolle sowie zur Erhöhung von Transparenz und Vergleichbarkeit zwischen den Statistiken im Statistischen Bundesamt.
- Einführung von Audits bezüglich der Einhaltung von Qualitätsstandards beim Statistischen Bundesamt (mit externer Beteiligung).
- Stärkere Einbeziehung des Produktportfolios des Statistischen Bundesamtes in die Ressourcenplanung.

II. Die statistischen Prozesse

Bei der Organisation, Erhebung, Verarbeitung und Verbreitung amtlicher Statistiken müssen die statistischen Stellen internationalen Standards, Leitlinien und vorbildlichen Lösungen uneingeschränkt Rechnung tragen. Wenn die statistischen Stellen für ihr solides Management und ihre Effizienz bekannt sind, kommt dies der Glaubwürdigkeit der Statistiken zugute. Die Schlüsselwörter in diesem Zusammenhang sind eine solide Methodik, geeignete statistische Verfahren, die Vermeidung einer übermäßigen Belastung der Auskunftgebenden und Wirtschaftlichkeit.

Ausgewählte Maßnahmen zu den statistischen Prozessen:

- Vereinheitlichung von Methoden durch stärkere Standardisierung der Prozesse (StEP) in allen Statistikbereichen.
- Verbesserung der Qualität der Angaben im Unternehmensregister (Projekt „Qualitätsverbesserung URS“).
- Ausbau der Zusammenarbeit mit der Wissenschaft im Bereich der Methodenentwicklung.
- Regelmäßiger und systematischer Erfahrungsaustausch mit externen Experten.
- Intensivierung des personellen Austauschs zwischen wissenschaftlichen Instituten und den statistischen Ämtern.
- Prüfung der Einführung zentraler Registerführungen, z. B. beim Unternehmensregister.
- Entwicklung und Umsetzung eines standardisierten Verfahrens für die Durchführung von Fragebogenpretests.
- Umsetzung des neuen Fachkonzepts für die Plausibilisierung statistischer Daten.
- Weiterentwicklung von Imputationsverfahren, die über alle Statistikbereiche standardisiert sind und einer laufenden Qualitätssicherung unterzogen werden.
- Initiativen zur weiteren Anpassung der statistischen Begriffe an die Begriffe der betrieblichen Rechnungslegung.
- Bessere Nutzung der Möglichkeiten von Datenverknüpfungen.
- Flächendeckender Einsatz des Systems e.STATISTIK.core für die Übernahme von Daten aus dem betrieblichen Rechnungswesen.
- Stärkere Verwendung von Verwaltungsdaten (z. B. im Rahmen des registergestützten Zensus und der Konjunkturstatistiken).

III. Die statistischen Produkte

Die vorhandenen Statistiken müssen dem Nutzerbedarf entsprechen. Die Statistiken stehen in Einklang mit europäischen Qualitätsstandards und decken den Bedarf der europäischen Institutionen, Regierungen, Forschungseinrichtungen und Unternehmen sowie der Öffentlichkeit im Allgemeinen. Die Schlüsselwörter in diesem Zusammenhang sind Relevanz, Genauigkeit und Zuverlässigkeit, Aktualität, Kohärenz, Vergleichbarkeit zwischen Regionen und Ländern sowie leichte Zugänglichkeit für die Nutzer.

Ausgewählte Maßnahmen zu den statistischen Produkten:

- Regelmäßige Durchführung von Kundenbefragungen ab dem Jahr 2006.
- Verbesserung der Erhebungen über den Bedarf der Hauptnutzer im Rahmen der Fachausschüsse.
- Integration der Fehlerrechnung (zur Ermittlung der stichprobenbedingten Fehler) in die entsprechenden Aufbereitungsprogramme.
- Veröffentlichung von Indikatoren für nicht-stichprobenbedingte Fehler.
- Definition von Regelungen (Standards) für die Genauigkeit der Veröffentlichung vorläufiger Ergebnisse.
- Einführung einer einheitlichen Wirtschaftsidentifikationsnummer.
- Erweiterung des englischsprachigen Internetangebots.
- Aufbau themenbezogener Fachauskunftszentren für wichtige Themenbereiche.
- Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit in Bildungseinrichtungen (z. B. Schulen und Universitäten).

29./30. Mai 2006 vorgelegt.⁵⁾ Eurostat macht in seiner Zusammenfassung deutlich, dass das Europäische Statistische System bereits hohe Standards bei wichtigen im Code of Practice enthaltenen Prinzipien erfüllt. Dies gilt vor allem für Grundsatz 1 „Fachliche Unabhängigkeit“, Grundsatz 2 „Auftrag zur Datenerhebung“, Grundsatz 5 „Statistische Geheimhaltung“, Grundsatz 6 „Unparteilichkeit und Objektivität“, Grundsatz 7 „Solide Methodik“ sowie Grundsatz 13 „Aktualität und Pünktlichkeit“. Weitere Anstrengungen zur Einhaltung des Verhaltenskodex sind auf Basis der Ergebnisse der Selbstbewertung insbesondere bei Grundsatz 4 „Verpflichtung zur Qualität“, Grundsatz 8 „Geeignete statistische Verfahren“ und Grundsatz 12 „Genauigkeit und Zuverlässigkeit“ erforderlich. Zur vollständigen Einhaltung dieser drei Grundsätze des Verhaltenskodex wären insbesondere mehr und systematischere Qualitätskontrollen erforderlich. Schwerpunkt der Arbeiten der kommenden Jahre wird daher u. a. die Verbesserung der Qualitätssicherung in der Statistikproduktion sein müssen.

3.2 Überprüfungen durch Fachleute (Peer Reviews)

3.2.1 Definition und Aufbau

Zum Einstieg in eine systematische Beurteilung der Einhaltung des Verhaltenskodex waren die beschriebenen Selbstbewertungen ein geeignetes Instrument, das es zugleich ermöglichte, eine große Zahl von Experten aus unterschiedlichen Bereichen zu beteiligen. In einem zweiten Schritt bedürfen die Ergebnisse – auch um internationale Vergleichbarkeit zu erreichen – der externen Validierung. Hierzu überprüfen sich die statistischen Ämter im Europäischen Statistischen System gegenseitig im Rahmen von kurzen Fremdbewertungen, die vor Ort durchgeführt werden. Bei diesen so genannten Peer Reviews überprüfen zwei bis drei Fachleute aus anderen Nationalen Statistischen Ämtern und von Eurostat die Einhaltung des Verhaltenskodex in persönlichen Gesprächen mit Führungskräften und jüngeren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des statistischen Amtes, mit Nutzern und möglichst auch mit Führungskräften anderer Produzenten europäischer Statistiken aus dem jeweiligen Land. Grundlage hierfür sind die im Rahmen der Selbstbewertungen ermittelten Angaben. Diese und weitere Unterlagen stehen dem Team vor Beginn des Peer Reviews zur Vorbereitung zur Verfügung. Zudem fließen jeweils die Ergebnisse einer Nutzerbefragung ein, um auch das Urteil der Nutzer systematisch berücksichtigen zu können.

Im Vordergrund der Peer Reviews stehen zunächst die Grundsätze 1 bis 6 und 15, die den institutionellen Rahmen und die Verbreitung der Europäischen Statistiken betreffen. Bis Ende 2007 sollen alle Mitgliedstaaten einen Peer Review durchlaufen haben (Deutschland voraussichtlich im 4. Quartal 2007). Zugleich unterzieht sich auch Eurostat einem Peer Review. Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben Eurostat zwei Fachleute für den Experten-

pool zur Durchführung der Peer Reviews vorgeschlagen.⁶⁾ Das Verfahren für die Peer Reviews wurde von den statistischen Ämtern gemeinsam erarbeitet. Es ermöglicht auf der einen Seite, den Aufwand der Peer Reviews zu begrenzen, auf der anderen Seite jedoch auch belastbare und vergleichbare Ergebnisse sicherzustellen. Hierin sind auch die Erfahrungen aus zwei Pilotprüfungen eingeflossen, die im März und April 2006 in den Statistischen Ämtern der Niederlande und der Tschechischen Republik durchgeführt wurden. Abschnitt 3.2.2 beschreibt die Erfahrungen, die im Rahmen des Pilot Peer Reviews in den Niederlanden gesammelt wurden.

Das Thema Peer Reviews ist in Deutschland auch auf politischer Ebene diskutiert worden, u. a. im Kreis der Dienstaufsichtsbehörden der statistischen Ämter (am 15. Februar 2006). In diesem Zusammenhang haben die Dienstaufsichtsbehörden auf folgende grundlegende Voraussetzungen im Zusammenhang mit dem Verhaltenskodex hingewiesen:

- Die Peer Reviews dürfen nicht dazu führen, dass Kontrollstrukturen der Gemeinschaft aufgebaut werden, um die Mitgliedstaaten und insbesondere die Organisation und Aufgabenerledigung durch die statistischen Ämter durch Vor-Ort-Kontrollen zu überwachen. Solche Kontrollen lehnt Deutschland grundsätzlich ab.
- Bestrebungen, die wissenschaftlich-methodische Unabhängigkeit – wie sie in Deutschland gesetzlich garantiert ist – in Richtung einer organisatorisch-institutionellen Unabhängigkeit auszudehnen, werden abgelehnt. Organisatorisch-institutionelle Regelungen für die Verwaltung sind allein Sache der Mitgliedstaaten.
- Die Ressourcenausstattung der statistischen Ämter in den Mitgliedstaaten liegt allein im Ermessen der jeweiligen Regierungen und Parlamente. Solange ein Mitgliedstaat seine gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen erfüllt, ist es nicht Aufgabe der EU, die Ressourcenausstattung zu bewerten und hierzu Empfehlungen auszusprechen.

Diese politischen Vorgaben bilden den Rahmen für die Beteiligung der Statistischen Ämter der Länder an den weiteren Arbeiten zur Umsetzung des Verhaltenskodex. Einige Landesämter haben angekündigt, an dem von Eurostat für das vierte Quartal 2007 geplanten Peer Review im Statistischen Bundesamt als Gast teilzunehmen.

3.2.2 Peer Review in den Niederlanden

Vom 4. bis 6. April 2006 wurde im Statistischen Zentralamt der Niederlande ein Pilot Peer Review unter Beteiligung eines der Autoren dieses Aufsatzes durchgeführt. Die Überprüfung hatte zwei Ziele: Zum einen wurden, ausgehend von der Selbstbewertung des niederländischen Amtes, die Einhaltung der Grundsätze 1 bis 6 und 15 des Verhaltenskodex geprüft und Maßnahmen zur Verbesserung erarbeitet. Zum

⁵⁾ Eurostat: „Report on the results of the first self-assessments carried out by the statistical authorities of the European Statistical System against the principles and indicators of the European Statistics Code of Practice“, Europäische Kommission 2006.

⁶⁾ Prof. Dr. Ulrike Rockmann, Leiterin des Statistischen Landesamtes Berlin, und Günter Kopsch aus dem Statistischen Bundesamt.

anderen wurden die vorab von der Task Force entwickelte Vorgehensweise bei der Durchführung von Peer Reviews getestet und Empfehlungen für künftige Peer Reviews entwickelt.

Auf der Grundlage der Selbstbewertung des niederländischen statistischen Zentralamtes und weiterer Unterlagen, insbesondere des niederländischen Statistikgesetzes, entwickelten die für die Überprüfung eingesetzten Experten aus Norwegen und Deutschland sowie von Eurostat Fragen zu den Grundsätzen 1 bis 6 und 15. Ein von Eurostat vorab in allgemeiner Form erstellter Fragenkatalog zu allen Indikatoren wurde hierzu zwar herangezogen, konnte jedoch nur in wenigen Einzelfällen unmittelbar verwendet werden. Ansonsten waren Anpassungen an die spezifische Situation in den Niederlanden oder die Formulierung gänzlich neuer Fragen erforderlich.

Die Abstimmung zwischen den Experten, vor allem die Absprachen über die Arbeitsteilung, erfolgte per E-Mail und in einer Telefonkonferenz eine Woche vor der Überprüfung. Mehrere Abstimmungsgespräche über die erreichten Ergebnisse und das weitere Vorgehen fanden darüber hinaus am Rande der Besprechungen statt. Das niederländische statistische Amt organisierte anhand der Vorgaben des Expertenteams das Programm für die Überprüfung und traf die Terminabsprachen mit den Gesprächspartnern. Eine Nutzerbefragung konnte wegen der sehr kurzfristigen Terminfestsetzung nicht durchgeführt werden.

Die eigentliche Überprüfung fand in Form von Interviews statt, in der Regel ausgehend von den vorab vorbereiteten Fragen. Gesprächspartner waren die oberste Führungsspitze des niederländischen statistischen Amtes, die für das Qualitätsmanagement und für die statistische Geheimhaltung zuständigen Personen, jüngere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes, der Vorsitzende der zentralen Statistikkommission, der Leiter der Statistikabteilung der niederländischen Zentralbank in seiner Funktion als weiterer Datenproduzent und eine Vielzahl von Vertretern wichtiger Nutzerinstitutionen (Finanzministerium, Wirtschaftsministerium, Sozialministerium, zentrales Planungsamt, Wissenschaft, Medien).

Der Ergebnisbericht über den Peer Review des niederländischen statistischen Zentralamtes kann im Internet über die Adresse <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (Eurostat → Leitseite → Aktivitäten: Qualität → Qualitätsrahmen: Erfüllung des Verhaltenskodex durch das Europäische Statistische System) abgerufen werden. Hier sollen auch die Ergebnisse der weiteren Peer Reviews dokumentiert werden.

3.3 Hochrangiges Gremium zur Überwachung der Umsetzung des Code of Practice

Die Kommission hat in ihrer Empfehlung vom 25. Mai 2005 weiterhin vorgeschlagen, die Umsetzung des Verhaltenskodex auch durch ein externes hochrangiges Gremium („High

Level Advisory Body“) überwachen zu lassen. Dieses beratende Gremium soll nach den Vorstellungen des ECOFIN-Rates „die Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht von Eurostat sowie – im Rahmen der Beurteilung der Berichte über die Umsetzung des Verhaltenskodex Europäische Statistiken in Form von Peer Reviews – des Europäischen Statistischen Systems verbessern. Das neue Gremium sollte aus einer kleinen Gruppe von Personen bestehen, die aufgrund ihrer Unabhängigkeit und Kompetenz benannt werden. Den Vorsitz sollte eine einflussreiche und hoch angesehene Persönlichkeit innehaben, die vom Rat ausgewählt wird. Das neue Gremium sollte jährlich einen Bericht über die Umsetzung des Verhaltenskodex für europäische Statistiken an den Rat und das Europäische Parlament erstellen, sofern es Eurostat betrifft. Dieser Bericht wird den Durchführungsbericht der Kommission zum Europäischen Statistischen System ergänzen“. 7)

Der Ausschuss für das Statistische Programm (ASP) hat sich in seiner Sitzung am 18./19. Mai 2006 mit einem ersten Entwurf von Eurostat für einen „Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einsetzung einer hochrangigen Beratungsgruppe für die Europäische Statistik“ befasst. Das Gremium könnte allerdings auch auf Basis einer Entscheidung der Kommission eingesetzt werden. Nach den derzeitigen Vorstellungen der Kommission soll es aus vier Mitgliedern bestehen, wobei jeweils zwei Mitglieder vom Europäischen Parlament und vom Rat vorgeschlagen und von der Kommission ernannt werden. Die Amtsperiode soll fünf Jahre betragen. Die Mitglieder sollen die Kommission bei der Umsetzung des Verhaltenskodex unterstützen und Rat und Europäischem Parlament einmal pro Jahr einen Bericht über die Umsetzung des Verhaltenskodex und das Funktionieren des Europäischen Statistischen Systems insgesamt vorlegen. Die Mitglieder müssen hochrangig sein und ein wohl begründetes Interesse an der amtlichen Statistik haben. Reisekosten und gegebenenfalls Aufenthaltskosten werden von der Kommission erstattet (entsprechend den Vorschriften für externe Sachverständige). Die Tätigkeit der Gruppenmitglieder wird nicht vergütet. Die Sekretariatsarbeiten sollen von der Kommission wahrgenommen werden.

Die Mehrheit der ASP-Mitglieder sprach sich für die Einsetzung des neuen hochrangigen beratenden Gremiums aus. Der Vorschlag der Kommission für den Einsetzungsbeschluss des Rates und des Parlamentes müsse aber die Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom 8. November 2005 präzise widerspiegeln (Beschränkung auf die Überwachung der Umsetzung des Verhaltenskodex und hierbei auf Eurostat). Das Gremium solle also nicht für das gesamte ESS zuständig sein und dementsprechend auch nicht zum ESS insgesamt berichten, sondern nur zu Eurostat.

Auch der Wirtschafts- und Finanzausschuss des Rates hat in seiner Sitzung am 29./30. Mai 2006 gefordert, das vorgesehene hochrangige Beratungsgremium auf Eurostat zu fokussieren.

Aus deutscher Sicht wird die Einsetzung des neuen Gremiums nach wie vor kritisch beurteilt, auch vor dem Hin-

7) Rat der Europäischen Union: „Schlussfolgerungen des Rates zum Sachstandsbericht des Wirtschafts- und Finanzausschusses (WFA) und zu den Vorgaben für die Gestaltung des Statistikkodexes der EU“, Brüssel, 8. November 2005 (14130/05).

tergrund der Unabhängigkeit des Gremiums. Da das Gremium – sofern es tatsächlich eingerichtet wird – Eurostat bewerten soll, darf die Kommission nicht das Recht haben, die Mitglieder (mit-)vorzuschlagen, (mit-)auszusuchen oder durch Veto abzulehnen. Die Mitglieder sollten vom ECOFIN-Rat (eventuell mit Zustimmung des Europäischen Parlamentes) ernannt werden. Um die institutionelle Unabhängigkeit sicherzustellen, sollte das Gremium auch nicht bei der Kommission angebunden sein, sondern vom Ratssekretariat unterstützt werden und beim Rat tagen.

3.4 Einbeziehung weiterer Datenproduzenten

Die Umsetzung des Verhaltenskodex in den Mitgliedstaaten betrifft alle „für die Erstellung und Verbreitung der europäischen Statistiken zuständigen statistischen Einrichtungen“. Hierzu zählen – in Abhängigkeit von den jeweiligen institutionellen Gegebenheiten – nicht nur die statistischen Ämter selbst, sondern zudem eine Reihe weiterer Einrichtungen, die Daten für die Gemeinschaftsstatistik liefern. Nachdem die Umsetzung des Verhaltenskodex in einem ersten Schritt zunächst bei den Nationalen Statistischen Ämtern vorangetrieben wurde, steht daher in einem nächsten Schritt die Einbeziehung der übrigen nationalen Datenproduzenten an. Den Nationalen Statistischen Ämtern kommt hierbei eine gewisse koordinierende Rolle zu, um die unterschiedlichen institutionellen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten angemessen berücksichtigen zu können.

In Deutschland wird der Großteil der Bundesstatistiken von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durchgeführt. Daher wird der Schwerpunkt der Umsetzung des Verhaltenskodex in Deutschland bei den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder liegen.

Es gibt allerdings, etwa auf dem Gebiet der Verkehrsstatistik, der Statistiken zur Erwerbstätigkeit und der Agrarstatistik, mindestens ein Dutzend weiterer Datenproduzenten, die bei der Umsetzung des Verhaltenskodex berücksichtigt werden müssen. Bei der Überprüfung bezüglich der Einhaltung des Verhaltenskodex wird jedoch darauf zu achten sein, dass das gewählte Verfahren belastungsarm ist und die Verhältnismäßigkeit des Ressourceneinsatzes gewährleistet bleibt.

Um eine differenzierte und mit vertretbarem Aufwand zu bewältigende Einbeziehung der anderen nationalen Datenproduzenten zu gewährleisten, plant das Statistische Bundesamt, zunächst deren Rolle zu analysieren und zu überprüfen, welche Grundsätze des Verhaltenskodex für die einzelnen Datenproduzenten überhaupt relevant sind. Im Herbst dieses Jahres sollen die betroffenen Institutionen zu einem Workshop nach Wiesbaden eingeladen werden.

4 Ausblick

Der Verhaltenskodex legt erstmals – über die gesetzlichen Regelungen für einzelne Statistiken hinaus – für das Europäische Statistische System einheitliche Qualitätsstandards fest, die mit 77 Indikatoren konkrete Mindestanforderungen

an die Verbreitung und Produktion von Statistiken stellen. Die in den Grundsätzen und Indikatoren festgeschriebenen Anforderungen sind zum Teil ausgesprochen ehrgeizig und werden dazu führen, dass das Europäische Statistische System seine Spitzenposition als Informationsanbieter ausbauen kann und mehr und mehr ein homogenes Niveau in allen Mitgliedstaaten erreicht wird. Schon die Ergebnisse der ersten Selbstbewertung haben deutlich gemacht, dass der Verhaltenskodex gut dazu geeignet ist, die Bereiche zu erkennen, in denen Verbesserungen erforderlich sind. Von besonderem Vorteil ist die Ausgestaltung des Verhaltenskodex als Instrument der Selbstregulierung. So sind die Peer Reviews weit mehr als freiwillige Überprüfungen vor Ort. Sie bieten zugleich die Gelegenheit, Erfahrungen mit hochrangigen Experten aus anderen Mitgliedstaaten auszutauschen und im Sinne von „Best Practice“ Hinweise für Entwicklungsmöglichkeiten zu bekommen. Auch Eurostat wird hier die Möglichkeit erhalten, aus dem Erfahrungsschatz der Mitgliedstaaten wertvolle Anregungen für die Verbesserung der eigenen Arbeit zu gewinnen. [u](#)

Europäische Statistiken: Verhaltenskodex (European Statistics Code of Practice)

angenommen vom Ausschuss für das
Statistische Programm am 24. Februar 2005
und verkündet in der Empfehlung der Kommission vom 25. Mai 2005
zur Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht
der nationalen und gemeinschaftlichen statistischen Stellen

Präambel

Definitionen:

Für die Zwecke dieses Verhaltenskodex gelten folgende Begriffsbestimmungen:

- *Europäische Statistiken* sind Gemeinschaftsstatistiken gemäß der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates vom 17. Februar 1997 über die Gemeinschaftsstatistiken, die in Einklang mit Artikel 285 Absatz 2 EG-Vertrag von den nationalen statistischen Stellen und der gemeinschaftlichen statistischen Stelle (Eurostat) erstellt und verbreitet werden.
- Die *statistischen Stellen* sind auf nationaler Ebene das nationale statistische Amt sowie die anderen für die Erstellung und Verbreitung der europäischen Statistiken zuständigen statistischen Einrichtungen; auf Gemeinschaftsebene ist die statistische Stelle Eurostat.
- Das *Europäische Statistische System* (im Folgenden bezeichnet als ESS) ist die Partnerschaft, die aus Eurostat, den nationalen statistischen Ämtern und den anderen nationalen statistischen Einrichtungen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten für die Erstellung und Verbreitung der europäischen Statistiken zuständig sind, besteht.

In Einklang mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere mit Artikel 285 Absatz 2, mit der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates vom 17. Februar 1997 über die Gemeinschaftsstatistiken und mit den von der Statistischen Kommission der Vereinten Nationen am 14. April 1994 angenommenen Grundprinzipien der amtlichen Statistik dient dieser Verhaltenskodex den folgenden beiden Zwecken:

- der Stärkung des Vertrauens in die Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der nationalen statistischen Stellen und von Eurostat sowie in die Glaubwürdigkeit und Qualität der von ihnen erstellten und verbreiteten Statistiken (*externe Ausrichtung*);
- der Förderung der Anwendung der besten internationalen statistischen Grundsätze, Methoden und Verfahren seitens aller Produzenten von europäischen Statistiken, damit die Qualität dieser Statistiken verbessert wird (*interne Ausrichtung*).

Der Verhaltenskodex soll angewendet werden von:

- den *Governance-Trägern* (Regierungen, Ministerien, Kommission, Rat): Ihnen soll er Leitlinien an die Hand geben, damit sie sicherstellen können, dass ihre statistischen Dienste professionell organisiert und mit den Mitteln ausgestattet sind, die sie benötigen, um glaubwürdige europäische Statistiken auf eine Art und Weise zu erstellen, die Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht gewährleistet;
- den *statistischen Stellen und ihren Mitarbeitern*: Ihnen soll er einen Maßstab für statistische Grundsätze, Werte und vorbildliche Lösungen an die Hand geben, der es ihnen erleichtert, harmonisierte europäische Statistiken von hoher Qualität zu erstellen und zu verbreiten.

Der Verhaltenskodex dient der Information:

- der *Nutzer*: Ihnen soll er zeigen, dass die europäischen und die nationalen statistischen Stellen unparteilich und dass die von ihnen erstellten und verbreiteten Statistiken vertrauenswürdig, objektiv und zuverlässig sind;
- der *Datenlieferanten*: Ihnen soll er zeigen, dass die Vertraulichkeit der von ihnen gelieferten Angaben gewahrt wird und dass keine überzogenen Anforderungen an sie gestellt werden.

Der Verhaltenskodex basiert auf 15 *Grundsätzen*. Die Governance-Träger und die statistischen Stellen in der Europäischen Union verpflichten sich dazu, sich an die in dem Verhaltenskodex festgelegten Grundsätze zu halten und die Anwendung des Kodex regelmäßig anhand von *Indikatoren für vorbildliche Lösungen* zu überprüfen, die für jeden der 15 Grundsätze festgelegt werden und als Bezugspunkte zu verwenden sind.

Der durch den Beschluss 89/382/EWG des Rates vom 19. Juni 1989 eingesetzte Ausschuss für das Statistische Programm wird die Anwendung des Verhaltenskodex regelmäßig anhand von Peer Reviews überwachen.

Der institutionelle Rahmen

Institutionelle und organisatorische Faktoren wirken sich maßgeblich auf die Effizienz und Glaubwürdigkeit einer sta-

tistischen Stelle aus, die europäische Statistiken erstellt und verbreitet. Die Schlüsselwörter in diesem Zusammenhang sind fachliche Unabhängigkeit, der Auftrag zur Datenerhebung, angemessene Ressourcen, die Verpflichtung zur Qualität, statistische Geheimhaltung, Unparteilichkeit und Objektivität.

Grundsatz 1: Fachliche Unabhängigkeit

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.

Indikatoren

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

Grundsatz 2: Auftrag zur Datenerhebung

Die statistischen Stellen müssen einen eindeutigen gesetzlichen Auftrag zur Erhebung von Angaben für die Zwecke europäischer Statistiken haben. Verwaltungen, Unternehmen und private Haushalte sowie die Öffentlichkeit im weiteren Sinne können gesetzlich dazu verpflichtet werden, auf Ersuchen der statistischen Stellen für die Zwecke europäischer Statistiken den Zugriff auf Daten zu gestatten oder Daten zu liefern.

Indikatoren

- Der Auftrag zur Erhebung von Angaben für die Erstellung und Verbreitung amtlicher Statistiken ist gesetzlich festgelegt.
- Das nationale Recht gestattet der statistischen Stelle die Verwendung von Verwaltungsunterlagen zu statistischen Zwecken.
- Die statistische Stelle kann die Beantwortung statistischer Erhebungen auf der Basis einer Rechtsvorschrift vorschreiben.

Grundsatz 3: Angemessene Ressourcen

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

Indikatoren

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

Grundsatz 4: Verpflichtung zur Qualität

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

Indikatoren

- Die Produktqualität wird regelmäßig anhand der vom ESS festgelegten Qualitätskriterien überwacht.
- Es gibt Verfahren zur Überwachung der Qualität der Erhebung, Verarbeitung und Verbreitung von Statistiken.
- Es gibt Verfahren, mit denen Qualitätsüberlegungen, etwa der Frage der Kompromisse zwischen verschiedenen Qualitätsaspekten, Rechnung getragen und die Planung bestehender und in naher Zukunft geplanter Erhebungen entsprechend ausgerichtet werden kann.
- Die Qualitätsleitlinien sind dokumentiert, und die Mitarbeiter sind gut ausgebildet. Die Leitlinien sind schrift-

lich niedergelegt und werden der Öffentlichkeit bekannt gegeben.

- Die wichtigsten statistischen Produkte werden, gegebenenfalls unter Hinzuziehung externer Sachverständiger, regelmäßig gründlich überprüft.

Grundsatz 5: Statistische Geheimhaltung

Den Datenschutzbelangen der Datenlieferanten (private Haushalte, Unternehmen, Verwaltungen und andere Auskunftgebende) muss unter allen Umständen Rechnung getragen und die Geheimhaltung ihrer Angaben und deren ausschließliche Verwendung für statistische Zwecke müssen unter allen Umständen gewährleistet sein.

Indikatoren

- Die statistische Geheimhaltung ist gesetzlich vorgeschrieben.
- Die Mitarbeiter der statistischen Stelle unterzeichnen bei ihrer Einstellung rechtlich verbindliche Geheimhaltungsverpflichtungen.
- Die vorsätzliche Verletzung des Statistikgeheimnisses wird mit erheblichen Strafen geahndet.
- Es werden Anweisungen und Leitlinien für die Wahrung des Statistikgeheimnisses bei der Erstellung und Verbreitung von Statistiken herausgegeben. Diese Leitlinien werden schriftlich niedergelegt und der Öffentlichkeit bekannt gegeben.
- Es wurden physische und technische Vorkehrungen zum Schutz der Sicherheit und Integrität statistischer Datenbanken getroffen.
- Für externe Nutzer, die auf statistische Mikrodaten zu Forschungszwecken zugreifen möchten, gelten strenge Vorschriften.

Grundsatz 6: Unparteilichkeit und Objektivität

Die statistischen Stellen müssen die europäischen Statistiken unter Wahrung der wissenschaftlichen Unabhängigkeit und in objektiver, professioneller und transparenter Weise verbreiten, wobei alle Nutzer gleich zu behandeln sind.

Indikatoren

- Die Statistiken werden auf einer von statistischen Überlegungen getragenen objektiven Grundlage erstellt.
- Die Wahl der Quellen und der statistischen Verfahren erfolgt aufgrund von statistischen Überlegungen.
- Werden in veröffentlichten Statistiken Fehler festgestellt, so werden sie baldmöglichst berichtigt, und die Öffentlichkeit wird davon in Kenntnis gesetzt.
- Über die von der statistischen Stelle angewandten Methoden und Verfahren liegen öffentlich zugängliche Informationen vor.

- Das Datum und der Zeitpunkt, zu dem statistische Daten veröffentlicht werden, werden vorab mitgeteilt.

- Alle Nutzer haben gleichzeitig gleichberechtigten Zugang zu statistischen Daten, und der bevorrechtigte Vorabzugang externer Nutzer wird beschränkt, kontrolliert und öffentlich bekannt gegeben. Falls Daten unberechtigterweise an die Öffentlichkeit gelangen, sollten die Modalitäten der Vorabfreigabe so überarbeitet werden, dass die Unparteilichkeit gewährleistet ist.

- Die Veröffentlichung statistischer Daten und entsprechende Erklärungen auf Pressekonferenzen erfolgen objektiv und unparteilich.

Die statistischen Prozesse

Bei der Organisation, Erhebung, Verarbeitung und Verbreitung amtlicher Statistiken müssen die statistischen Stellen internationalen Standards, Leitlinien und vorbildlichen Lösungen uneingeschränkt Rechnung tragen. Wenn die statistischen Stellen für ihr solides Management und ihre Effizienz bekannt sind, kommt dies der Glaubwürdigkeit der Statistiken zugute. Die Schlüsselwörter in diesem Zusammenhang sind eine solide Methodik, geeignete statistische Verfahren, die Vermeidung einer übermäßigen Belastung der Auskunftgebenden und Wirtschaftlichkeit.

Grundsatz 7: Eine solide Methodik

Qualitativ hochwertige Statistiken müssen auf einer soliden Methodik basieren. Dies erfordert geeignete Instrumente und Verfahren sowie ein entsprechendes Know-how.

Indikatoren

- Der von der statistischen Stelle verwendete allgemeine methodische Rahmen trägt europäischen und anderen internationalen Standards, Leitlinien und vorbildlichen Lösungen Rechnung.
- Es gibt Verfahren, die gewährleisten, dass Standardkonzepte, -definitionen und -klassifikationen in der gesamten statistischen Stelle einheitlich verwendet werden.
- Zur Gewährleistung einer hohen Qualität werden das Unternehmensregister und die Auswahlgrundlage für Bevölkerungserhebungen regelmäßig evaluiert und erforderlichenfalls angepasst.
- Zwischen den nationalen und den europäischen Klassifikationen und Sektorzuordnungssystemen besteht eine enge Übereinstimmung.
- Es werden Absolventen der einschlägigen Studiengänge eingestellt.
- Die Mitarbeiter nehmen an einschlägigen internationalen Fortbildungskursen und Konferenzen teil und unterhalten auf internationaler Ebene Kontakte zu anderen Statistikern, um von den Besten zu lernen und ihr Know-how zu erweitern.

- Zur Verbesserung der Methodik werden Maßnahmen zur Zusammenarbeit mit der Wissenschaft durchgeführt, und es finden externe Überprüfungen statt, mit denen die Qualität und Wirksamkeit der angewandten Methoden beurteilt und, sofern möglich, bessere Instrumente gefördert werden.

Grundsatz 8: Geeignete statistische Verfahren

Qualitativ hochwertige Statistiken müssen auf der Anwendung geeigneter statistischer Verfahren – von der Erhebung bis zur Validierung der Daten – basieren.

Indikatoren

- Falls europäische Statistiken auf Verwaltungsdaten basieren, müssen die für administrative Zwecke verwendeten Definitionen und Konzepte den für statistische Zwecke benötigten Definitionen und Konzepten relativ nahe kommen.
- Die Fragebogen für statistische Erhebungen werden vor der Erhebung der Daten systematisch erprobt.
- Die Erhebungspläne sowie die Stichprobenziehung und -gewichtung basieren auf soliden Grundlagen und werden regelmäßig überprüft und erforderlichenfalls überarbeitet oder aktualisiert.
- Die Feldarbeit sowie die Eingabe und Kodierung der Daten werden regelmäßig kontrolliert und erforderlichenfalls angepasst.
- Für das Editieren und die Imputation werden geeignete DV-Systeme eingesetzt, die regelmäßig überprüft und erforderlichenfalls überarbeitet oder aktualisiert werden.
- Überarbeitungen erfolgen nach standardisierten, gut eingeführten und transparenten Verfahren.

Grundsatz 9: Vermeidung einer übermäßigen Belastung der Auskunftgebenden

Der Beantwortungsaufwand sollte im Verhältnis zum Bedarf der Nutzer stehen und für die Auskunftgebenden keine übermäßige Belastung bedeuten. Die statistische Stelle überwacht den Beantwortungsaufwand und legt Ziele für seine schrittweise Verringerung fest.

Indikatoren

- Die Anforderungen von Angaben für europäische Statistiken werden in Bezug auf Umfang und Gliederungstiefe auf das absolut erforderliche Maß begrenzt.
- Mit Hilfe von entsprechenden Stichprobenverfahren wird der Beantwortungsaufwand so gleichmäßig wie möglich auf die Erhebungspopulationen verteilt.
- Die von den Unternehmen verlangten Angaben können so weit wie möglich direkt aus deren Buchführungsunterlagen entnommen werden, und im Interesse der leichteren Übermittlung dieser Angaben werden so weit als möglich elektronische Hilfsmittel eingesetzt.

- Falls genaue Angaben nicht leicht zu beschaffen sind, werden die besten Schätzungen und Approximationen akzeptiert.
- Damit doppelte Datenanforderungen vermieden werden, werden so weit als möglich administrative Datenquellen verwendet.
- Damit nicht zu viele Erhebungen durchgeführt werden, erfolgt innerhalb der statistischen Stellen generell eine gemeinsame Datennutzung.

Grundsatz 10: Wirtschaftlichkeit

Die Ressourcen müssen wirtschaftlich eingesetzt werden.

Indikatoren

- Zur Überwachung der Art und Weise, wie die Ressourcen von der statistischen Stelle eingesetzt werden, werden interne und unabhängige externe Maßnahmen durchgeführt.
- Routinemäßige Büroarbeiten (etwa die Datenerfassung, -kodierung und -validierung) werden so weit als möglich automatisiert.
- Das Produktivitätspotenzial der Informations- und Kommunikationstechnologie wird bei der Datenerhebung, -verarbeitung und -verbreitung so weit als möglich ausgeschöpft.
- Zur Vergrößerung des statistischen Potenzials von Verwaltungsunterlagen und zur Vermeidung von kostspieligen direkten Erhebungen werden proaktive Anstrengungen unternommen.

Die statistischen Produkte

Die vorhandenen Statistiken müssen dem Nutzerbedarf entsprechen. Die Statistiken stehen in Einklang mit europäischen Qualitätsstandards und decken den Bedarf der europäischen Institutionen, Regierungen, Forschungseinrichtungen und Unternehmen sowie der Öffentlichkeit im Allgemeinen. Die Schlüsselwörter in diesem Zusammenhang sind Relevanz, Genauigkeit und Zuverlässigkeit, Aktualität, Kohärenz, Vergleichbarkeit zwischen Regionen und Ländern sowie leichte Zugänglichkeit für die Nutzer.

Grundsatz 11: Relevanz

Die europäischen Statistiken müssen dem Nutzerbedarf entsprechen.

Indikatoren

- Es gibt Verfahren zur Konsultation der Nutzer, zur Überwachung der Relevanz der vorhandenen Statistiken und des Ausmaßes, in dem sie den Nutzerbedarf tatsächlich decken, sowie zur Beschaffung von Informationen über den neu entstehenden Bedarf und die neu entstehenden Prioritäten der Nutzer.

- Das Arbeitsprogramm spiegelt den vorrangigen Bedarf wider und ermöglicht seine Deckung.
- Es finden regelmäßig Erhebungen über den Nutzerbedarf statt.

Grundsatz 12: Genauigkeit und Zuverlässigkeit

Die europäischen Statistiken müssen die Realität genau und zuverlässig widerspiegeln.

Indikatoren

- Die Basisdaten, die vorläufigen Ergebnisse und die statistischen Produkte werden evaluiert und validiert.
- Stichproben- und Nicht-Stichprobenfehler werden gemessen und systematisch in Einklang mit den vom ESS festgelegten Qualitätskriterien dokumentiert.
- Revisionen werden regelmäßig analysiert, und die Ergebnisse dieser Analysen gehen in die internen statistischen Prozesse ein.

Grundsatz 13: Aktualität und Pünktlichkeit

Die europäischen Statistiken müssen aktuell sein und pünktlich verbreitet werden.

Indikatoren

- Was die Aktualität betrifft, so werden die höchsten europäischen und internationalen Verbreitungsstandards erfüllt.
- Für die Veröffentlichung der europäischen Statistiken wird ein täglicher Standardzeitpunkt festgelegt.
- Die Periodizität der europäischen Statistiken trägt dem Nutzerbedarf weitestmöglich Rechnung.
- Jede Abweichung vom Veröffentlichungskalender wird vorab bekannt gegeben und erläutert, und es wird ein neuer Veröffentlichungszeitpunkt festgesetzt.
- Vorläufige Ergebnisse von akzeptabler Gesamtqualität können verbreitet werden, wenn dies für sinnvoll erachtet wird.

Grundsatz 14: Kohärenz und Vergleichbarkeit

Die europäischen Statistiken sollten untereinander und im Zeitablauf konsistent und zwischen Regionen und Ländern vergleichbar sein; es sollte möglich sein, miteinander zusammenhängende Daten aus unterschiedlichen Quellen zu kombinieren und zusammen zu verwenden.

Indikatoren

- Die Statistiken sind untereinander kohärent und konsistent (das bedeutet z. B., dass die rechnerischen und buchungstechnischen Identitätsbeziehungen gewahrt bleiben).
- Die Statistiken sind über einen vertretbaren Zeitraum betrachtet kohärent oder miteinander in Einklang zu bringen.

- Die Erstellung der Statistiken erfolgt auf der Grundlage von einheitlichen Standards in Bezug auf den Geltungsbereich, die Definitionen, die Einheiten und die Klassifikationen, die für die verschiedenen Erhebungen und Quellen gelten.

- Die Statistiken aus den verschiedenen Erhebungen und Quellen werden verglichen und miteinander in Einklang gebracht.

- Die Vergleichbarkeit der Daten verschiedener Länder wird durch regelmäßige Kontakte zwischen dem Europäischen Statistischen System und den anderen statistischen Systemen gewährleistet; Methodikstudien werden in enger Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Eurostat durchgeführt.

Grundsatz 15: Zugänglichkeit und Klarheit

Die europäischen Statistiken sollten klar und verständlich präsentiert und in geeigneter und benutzerfreundlicher Weise verbreitet werden und zusammen mit einschlägigen Metadaten und Erläuterungen entsprechend dem Grundsatz der Unparteilichkeit verfügbar und zugänglich sein.

Indikatoren

- Die Statistiken werden in einer Weise präsentiert, die die zutreffende Interpretation und aussagekräftige Vergleiche erleichtert.
- Die Verbreitung erfolgt mit Hilfe moderner Informations- und Kommunikationstechnologie sowie gegebenenfalls durch traditionelle gedruckte Veröffentlichungen.
- Maßgeschneiderte Analysen werden, wenn dies möglich ist, bereitgestellt und veröffentlicht.
- Der Zugang zu Mikrodaten kann zu Forschungszwecken gestattet werden. Für ihn gelten strenge Vorschriften.
- Die Metadaten sind in Einklang mit standardisierten Metadaten-Systemen dokumentiert.
- Die Nutzer werden fortlaufend über die Methodik der statistischen Prozesse und die Qualität der statistischen Produkte, gemessen an den vom ESS festgelegten Qualitätskriterien, informiert.

Auszug aus Wirtschaft und Statistik

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2006

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.

Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

Schriftleitung: Johann Hahlen
Präsident des Statistischen Bundesamtes
Verantwortlich für den Inhalt:
Brigitte Reimann,
65180 Wiesbaden

- Telefon: +49 (0) 6 11/75 20 86
- E-Mail: wirtschaft-und-statistik@destatis.de

Vertriebspartner: SFG Servicecenter Fachverlage
Part of the Elsevier Group
Postfach 43 43
72774 Reutlingen
Telefon: +49 (0) 70 71/93 53 50
Telefax: +49 (0) 70 71/93 53 35
E-Mail: destatis@s-f-g.com

Erscheinungsfolge: monatlich



Allgemeine Informationen über das Statistische Bundesamt und sein Datenangebot erhalten Sie:

- im Internet: www.destatis.de

oder bei unserem Informationsservice
65180 Wiesbaden

- Telefon: +49 (0) 6 11/75 24 05
- Telefax: +49 (0) 6 11/75 33 30
- www.destatis.de/kontakt