

20 Jahre Verhaltenskodex für europäische Statistiken

Ein Instrument zur Selbstregulierung

Elisabeth Glück

Die amtliche Statistik bietet eine fundierte Datengrundlage für politische Entscheidungen. Darüber hinaus werden ihre Daten für Forschungszwecke verwendet, dienen als Indikatoren für die Einhaltung von Vorgaben auf Ebene der Europäischen Union und stehen der Allgemeinheit zur Meinungsbildung zur Verfügung. Gerade in Zeiten zunehmender Desinformation und „Fake News“ gewinnt die Aufgabe der amtlichen Statistik, zuverlässige Daten zur Verfügung zu stellen, an Bedeutung. Umso wichtiger ist es, dass die Erhebung, Erstellung und Bereitstellung dieser Statistiken auf einheitlichen, objektiven und wissenschaftlichen Standards beruht.

Vor 20 Jahren – im Jahr 2005 – wurde der Verhaltenskodex für europäische Statistiken (Code of Practice, CoP) verabschiedet. In 16 Grundsätzen und 84 Indikatoren definiert dieser Verhaltenskodex einheitliche Qualitätsstandards für die statistischen Ämter des Europäischen Statistischen Systems. Diese Grundsätze bestimmen den institutionellen Rahmen für die Erstellung der amtlichen Statistik sowie deren statistische Prozesse und Produkte. Durch systematische Selbstbewertungen und Peer Reviews (Überprüfung durch Expertinnen und Experten) erfolgt die Überwachung der Einhaltung bzw. Umsetzung des Verhaltenskodex. Jeder Grundsatz enthält hierfür mehrere Indikatoren, die die Voraussetzungen für dessen Einhaltung genauer definieren. Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über die Bedeutung des Verhaltenskodex sowie dessen Aufbau und die einzelnen Grundsätze.

Hintergrund

Das Europäische Statistische System (ESS) ist eine Partnerschaft zwischen dem europäischen Statistikamt Eurostat, den nationalen statistischen Ämtern und anderen staatlichen Statistikstellen, die in den Prozess der Erstellung europäischer Statistiken einbezogen sind. Es umfasst Einrichtungen in den 27 EU-Mitgliedstaaten und den vier Ländern

der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Entsprechend ist auch das Statistische Landesamt Baden-Württemberg ein Teil dieses Netzwerks. Das ESS ist für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung der europäischen Statistiken verantwortlich. Ein wichtiges Ziel dieser Partnerschaft ist die Harmonisierung von europäischen Statistiken.¹

Eine unabhängige, fundierte und vergleichbare Datengrundlage für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist für die Entscheidungsfindung und die Steuerung, Planung und Durchführung der europäischen Politik essenziell. Beispielsweise ist sie notwendig, um die Wirksamkeit von EU-Programmen zu prüfen oder auch die Einhaltung bestimmter EU-Vorgaben innerhalb der Mitgliedstaaten zu kontrollieren. So wurden die Daten der amtlichen Statistik unter anderem für die Bewertung der Kriterien der „Lissabon-Strategie“ und des Wirtschaftsprogramms „Europa 2020“ verwendet, um zu prüfen, ob die Programme die gewünschte Wirkung entfalten konnten.² Ein weiteres Beispiel ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der die Mitgliedsländer der Währungsunion (oder jene, die es werden wollen) zur Einhaltung bestimmter Kriterien bezüglich ihrer Budgetdisziplin verpflichtet. Andernfalls drohen entsprechende Sanktionen.³ Nur wenn die Vergleichbarkeit der Daten aus den einzelnen Ländern gewährleistet ist, können solche Programme und Maßnahmen ihre Wirkung entfalten bzw. deren Effekte sinnvoll überwacht werden. Aus diesem Grund ist es überaus wichtig, dass die nationalen Institutionen zur Erstellung von Statistiken in einer koordinierten, einheitlichen und verlässlichen Weise (zusammen)arbeiten und dabei nicht von nationalen politischen Interessen geleitet sind. Der Verhaltenskodex für Europäische Statistiken ist hierbei eine wichtige Säule, um diese Voraussetzungen zu gewährleisten.

Auch für die Akzeptanz der amtlichen Statistik in der Bevölkerung sowie bei Wirtschaft und Wissenschaft ist die Einhaltung bestimmter Qualitätskriterien von zentraler Bedeutung. Neben der Aktualität und Genauigkeit der Daten ist hier zudem auch deren grundsätzliche



Elisabeth Glück M. A. ist Referentin im Referat „Informationsdienste, Regionalstatistik, Wahlen“ des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg.

- 1 Weitere Informationen zum ESS: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system> (Abruf: 04.04.2025).
- 2 Beide Programme sollten innerhalb eines Zeitraums von jeweils 10 Jahren (Lissabon-Strategie: 2000 bis 2010; Europa 2020: 2010 bis 2020) die Wettbewerbsfähigkeit bzw. das Wirtschaftswachstum der EU durch verschiedene politische Maßnahmen fördern. Dabei sollten unter anderem die Armut bekämpft und die Investitionen in Forschung und Entwicklung deutlich erhöht werden. In beiden Fällen wurde anhand der betrachteten Indikatoren beispielsweise festgestellt, dass insbesondere die Zielvorgaben zu Armutsbekämpfung und Investitionen in Wissenschaft und Forschung nicht erreicht wurden (Eurostat: Europa 2020 Ziele: Welche Fortschritte macht die Europäische Union?, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10133672/1-07102019-BP-DE.pdf/dab877a-1225-4200-4df0-bc55e7973c47> (Abruf: 04.04.2025); Europäische Kommission: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Bewertung der Lissabon-Strategie, https://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/lisbon_strategy_evaluation_de.pdf (Abruf: 04.04.2025)).

Relevanz ein wichtiges Kriterium. Da für viele Statistiken eine Auskunftspflicht besteht, ist es umso wichtiger, dass die betroffenen Personen die Notwendigkeit der durchgeführten Statistiken nachvollziehen können. Schließlich ist für die Akzeptanz auch der verantwortungsvolle Umgang mit den erhobenen Daten von besonderer Bedeutung.

Die Grundsätze

Der Verhaltenskodex gliedert sich in drei Bereiche: Das institutionelle Umfeld, die statistischen Prozesse und die statistische Produktion (*siehe Übersicht*). Im Folgenden werden die drei Teilbereiche kurz erläutert und die einzelnen Grundsätze in ihrem tatsächlichen Wortlaut zitiert. Grundlage der Darstellungen ist die aktuell gültige Ausgabe des Verhaltenskodex vom 16. November 2017. Es handelt sich dabei um die zweite überarbeitete Version seit der Erstveröffentlichung des Verhaltenskodex im Jahr 2005.⁴

I. Institutionelles Umfeld

Das institutionelle Umfeld sowie die organisatorischen Rahmenbedingungen haben einen erheblichen Einfluss darauf, ob die amtliche Statistik als glaubwürdig wahrgenommen

wird. Hierbei spielen insbesondere die fachliche Unabhängigkeit, die Geheimhaltung und der Datenschutz sowie die Verpflichtung zur Qualität, Überparteilichkeit und Objektivität eine wichtige Rolle. Die Grundsätze dieses Abschnitts definieren daher, dass die amtliche Statistik unabhängig von politischer Einflussnahme handelt sowie wissenschaftlich und objektiv arbeitet. Damit einhergeht, dass ihre Erhebungen auf Grundlage eines eindeutigen gesetzlichen Auftrags erfolgen, wodurch gleichzeitig der Zugang zu bestimmten Daten bzw. die Auskunftspflicht verschiedener Gruppen oder Personen gewährleistet wird. Auch die Ausstattung der statistischen Ämter mit angemessenen Ressourcen zur Erfüllung ihres Auftrags ist Bestandteil dieses Abschnitts.

1. Fachliche Unabhängigkeit

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

1a. Koordinierung und Zusammenarbeit

„Die nationalen statistischen Ämter und Eurostat gewährleisten die Koordinierung aller Aktivitäten für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken auf der Ebene des nationalen statistischen Systems bzw. des Europäischen Statistischen Systems. Die statistischen Stellen kooperieren aktiv innerhalb der Partnerschaft des Europäischen Statistischen Systems, um so die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken zu gewährleisten.“

2. Mandat für Datenerhebung und Datenzugang

„Die statistischen Stellen haben ein eindeutiges gesetzliches Mandat zur Erhebung von und bezüglich des Zugangs zu Daten aus vielfältigen Datenquellen für die Zwecke europäischer Statistiken. Verwaltungen, Unternehmen und private Haushalte sowie die Öffentlichkeit im weiteren Sinne können gesetzlich dazu verpflichtet werden, auf Anforderung statistischer Stellen für die Zwecke europäischer Statistiken den Zugriff auf Daten zu gewähren oder Daten zu liefern.“

3. Angemessene Ressourcen

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

- 3 Bundesministerium der Finanzen: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Euro/Stabiler-Euro/Stabilitaets-und-Wachstumspakt/stabilitaets-und-wachstumspakt.html> (Abruf: 04.04.2025).
- 4 Verhaltenskodex für Europäische Statistiken: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/9394019/KS-02-18-142-DE-N.pdf/27ca19ca-e349-45f8-bbd4-4d78a33601ae?t=1542709797000> (Abruf: 09.04.2025). Der Verhaltenskodex kann zudem auf der Homepage von Eurostat in verschiedenen Sprachen heruntergeladen werden: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-catalogues/-/ks-02-18-142> (Abruf: 02.04.2025).

Ü

Übersicht über die Grundsätze des Verhaltenskodex Europäischer Statistiken

I. Institutionelles Umfeld

- Grundsatz 1 Fachliche Unabhängigkeit
- Grundsatz 1a Koordinierung und Zusammenarbeit
- Grundsatz 2 Mandat für Datenerhebung und Datenzugang
- Grundsatz 3 Angemessene Ressourcen
- Grundsatz 4 Verpflichtung zur Qualität
- Grundsatz 5 Statistische Geheimhaltung und Datenschutz
- Grundsatz 6 Unparteilichkeit und Objektivität

II. Statistische Prozesse

- Grundsatz 7 Solide Methodik
- Grundsatz 8 Geeignete statistische Verfahren
- Grundsatz 9 Vermeidung einer übermäßigen Belastung der Auskunftgebenden
- Grundsatz 10 Wirtschaftlichkeit

III. Statistische Produkte

- Grundsatz 11 Relevanz
- Grundsatz 12 Genauigkeit und Zuverlässigkeit
- Grundsatz 13 Aktualität und Pünktlichkeit
- Grundsatz 14 Kohärenz und Vergleichbarkeit
- Grundsatz 15 Zugänglichkeit und Klarheit

4. Verpflichtung zur Qualität

„Die statistischen Stellen sind zur Qualität verpflichtet. Sie ermitteln systematisch und regelmäßig Stärken und Schwächen mit dem Ziel der kontinuierlichen Verbesserung der Prozess- und Outputqualität.“

5. Statistische Gemeinhaltung und Datenschutz

„Die Anonymität der Datenlieferanten, die Geheimhaltung ihrer Angaben, deren ausschließliche Verwendung für statistische Zwecke und die Sicherheit der Daten sind unter allen Umständen gewährleistet.“

6. Unparteilichkeit und Objektivität

„Die statistischen Stellen entwickeln, erstellen und verbreiten europäische Statistiken unter Wahrung der wissenschaftlichen Unabhängigkeit und in objektiver, professioneller und transparenter Weise, wobei alle Nutzerinnen und Nutzer gleich behandelt werden.“

■ II. Statistische Prozesse

Im Zusammenhang mit den statistischen Prozessen, also der Erhebung, Aufbereitung und Verarbeitung der Daten für die einzelnen Statistiken, setzen die Grundsätze des Verhaltenskodex voraus, dass hier neben der Wirtschaftlichkeit auch auf eine solide und wissenschaftlich fundierte Methodik sowie die Anwendung geeigneter Verfahren geachtet wird. Um die Akzeptanz der Statistiken zu fördern, soll zudem eine übermäßige Belastung der Auskunftspflichtigen vermieden werden.

7. Solide Methodik

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

8. Geeignete statistische Verfahren

„Geeignete statistische Verfahren in sämtlichen statistischen Prozessen bilden die Grundlage für qualitativ hochwertige Statistiken.“

9. Vermeidung einer übermäßigen Belastung der Auskunftgebenden (Respondenten)

„Der Beantwortungsaufwand steht in einem angemessenen Verhältnis zum Bedarf der Nutzerinnen und Nutzer und ist für die Auskunftgebenden (Respondenten) nicht übermäßig hoch. Die statistischen Stellen

überwachen den Beantwortungsaufwand und legen Ziele für dessen schrittweise Verringerung fest.“

10. Wirtschaftlichkeit

„Ressourcen werden effektiv eingesetzt.“

■ III. Statistische Produkte

Die letztendlich erstellten statistischen Produkte unterliegen ebenfalls bestimmten Vorgaben. Sie sollen relevant sein, das heißt sie müssen einem tatsächlichen Nutzerbedarf entsprechen, beispielsweise von Regierungen, Forschungseinrichtungen, Wirtschaft und Öffentlichkeit. Gleichzeitig soll ihr Inhalt die Realität zuverlässig und valide abbilden. Dies schließt zudem mit ein, dass die dem ESS angehörenden Stellen darauf achten, dass die Statistiken über Länder und Regionen hinweg vergleichbar und konsistent sind. Des Weiteren ist wichtig, dass die Ergebnisse aktuell und pünktlich veröffentlicht werden. Für die Akzeptanz der Statistiken ist darüber hinaus unerlässlich, dass diese klar und verständlich präsentiert werden. Dazu gehört auch, dass die jeweils zugrundeliegende Methodik dokumentiert wird.

11. Relevanz

„Die europäischen Statistiken entsprechen dem Bedarf der Nutzerinnen und Nutzer.“

12. Genauigkeit und Zuverlässigkeit

„Die europäischen Statistiken spiegeln die Realität genau und zuverlässig wider.“

13. Aktualität und Pünktlichkeit

„Die europäischen Statistiken sind aktuell und werden pünktlich veröffentlicht.“

14. Kohärenz und Vergleichbarkeit

„Die europäischen Statistiken sind untereinander und im Zeitablauf konsistent und zwischen Regionen und Ländern vergleichbar; es ist möglich, miteinander in Beziehung stehende Daten aus unterschiedlichen Datenquellen zu kombinieren und gemeinsam zu verwenden.“

15. Zugänglichkeit und Klarheit

„Die europäischen Statistiken werden klar und verständlich präsentiert, in geeigneter und benutzerfreundlicher Weise veröffentlicht und sind zusammen mit einschlägigen Metadaten und Erläuterungen entsprechend dem Grundsatz der Unparteilichkeit verfügbar und zugänglich.“

Umsetzung und Einhaltung

Der Verhaltenskodex ist ein Instrument der Selbstregulierung und besitzt keine rechtliche Bindung. Seine Einhaltung durch die Mitglieder des ESS wird mittels Selbstverpflichtung und durch sogenannte Peer Reviews überprüft. Im Rahmen eines solchen Review-Prozesses, der bei den nationalen Statistikämtern von Eurostat durchgeführt wird, erarbeiten die nationalen Statistikstellen zunächst eine Selbstbewertung. Im Anschluss daran prüft und analysiert ein unabhängiges Expertenteam diese Dokumente und nimmt im Rahmen eines Prüfbesuchs eine eingehende Prüfung vor. Schließlich wird für jedes nationale statistische System ein Abschlussbericht erstellt, in dem festgehalten wird, wie weit die Umsetzung des Verhaltenskodex vorangeschritten ist und Empfehlungen zur Weiterentwicklung gegeben werden. Der Bericht wird der nationalen Statistikbehörde zur Genehmigung und zur Ausarbeitung von Verbesserungsmaßnahmen vorgelegt. Die Berichte sind öffentlich zugänglich, um so die Transparenz zu gewährleisten.⁵ Inwiefern die Vorschläge für Verbesserungen der aktuellsten Peer-Review-Runde von den Mitgliedern auch umgesetzt werden, wird von Eurostat überwacht. Der besondere Nutzen dieser Art der Überwachung des Verhaltenskodex liegt darin, dass durch die Selbstregulierung,

⁵ Bisher wurde dieser Prozess dreimal durchgeführt (erste Runde: 2006–2008; zweite Runde: 2013–2015; dritte Runde: 2021–2023). Die einzelnen Berichte können auf der Homepage von Eurostat eingesehen werden: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/quality/peer-reviews> (Abruf: 04.04.2025).

die gegenseitige Überwachung der Einhaltung und die Peer Reviews ein reger Erfahrungsaustausch (Stichwort „Best Practice“) zwischen den an der Statistikproduktion beteiligten Stellen sowie mit hochrangigen Expertinnen und Experten gefördert wird.

Ausblick

Die amtliche Statistik übernimmt im öffentlichen Meinungsbildungsprozess eine wichtige Rolle, indem sie eine zuverlässige und vergleichbare Datengrundlage zu verschiedensten Themen zur Verfügung stellt. Umso wichtiger ist, dass die Erstellung dieser Statistiken auf einheitlichen Grundprinzipien fußt und ihre Verlässlichkeit, Unabhängigkeit und Relevanz gewährleistet wird. Der Verhaltenskodex für Europäische Statistiken bildet hier ein wichtiges Element, um die hohe Qualität der amtlichen Statistik sicherzustellen. Zudem dienen die Ergebnisse der Peer Reviews neben der Überwachung der Einhaltung der aktuellen Grundsätze darüber hinaus dazu, das gesamte System des ESS und des Verhaltenskodex kontinuierlich an sich ändernde Rahmenbedingungen anzupassen. Die Flut der heute zur Verfügung stehenden Daten und Informationen sowie die Möglichkeiten diese auszuwerten, hat in den letzten Jahren rasant zugenommen. Entsprechend haben sich auch die Anforderungen der Nutzerinnen und Nutzer verändert und werden sich auch weiterhin wandeln. Gerade unter den Gesichtspunkten der Aktualität und Relevanz ist es daher besonders wichtig, dass die amtliche Statistik auf diese neuen Entwicklungen reagiert und sich anpasst, ohne dabei ihren Kern zu vergessen: die Bereitstellung qualitativ hochwertiger europäischer Statistiken. ■

Weitere Quellen

Decker, Jörg/Jakob, Simon/Vermeer, Andrea (2022): Peer Review der Amtlichen Statistik 2021 bis 2023, in: Statistisches Bundesamt – WISTA 5/2022, https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2022/05/peer-review-052022.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Abruf: 17.04.2025).

Kobl, Doris (2021): Einhaltung der Qualitätsstandards in der amtlichen Statistik: Peer Review 2021 bis 2023, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 10/2021, S. 39–45, https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag21_10_07.pdf (Abruf: 04.04.2025).

Burger, Franz (2006): Zum Verhaltenskodex der europäischen Statistiken, in: Statistisches Monatsheft 12/2006, S. 47–49, https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag06_12_10.pdf (Abruf: 04.04.2025).

Kopsch, Günter/Köhler, Sabine/Körner, Thomas (2006): Der Verhaltenskodex Europäische Statistiken (Code of Practice), in: WISTA 8/2006, https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2006/08/verhaltenskodex-europaeische-statistiken-082006.pdf?__blob=publicationFile (Abruf: 09.04.2025).

Weitere Auskünfte erteilt
Elisabeth Glück, Telefon 0711/641-26 10,
Elisabeth.Glueck@stala.bwl.de