

PEER-REVIEW-BERICHT

ÜBER DIE EINHALTUNG DES VERHALTENSKODEX UND
DIE KOORDINIERUNGSROLLE IM NATIONALEN STATISTISCHEN
SYSTEMS

DEUTSCHLAND

PRIIT POTISEPP
PETER G. HACKL
DAVID FENWICK

FEBRUAR 2015

INHALTSVERZEICHNIS

1. ZUSAMMENFASSUNG	3
2. EINLEITUNG	9
3. KURZE BESCHREIBUNG DES NATIONALEN STATISTISCHEN SYSTEMS	11
4. EINHALTUNG DES VERHALTENSKODEX UND KOORDINIERUNGSROLLE IM NATIONALEN STATISTISCHEN SYSTEM	14
4.1 Stärken des nationalen statistischen Amtes hinsichtlich der Einhaltung des Verhaltenskodex sowie seiner Koordinierungsrolle	14
4.2 Relevante Themen und Empfehlungen	15
4.2.1 Fachliche Unabhängigkeit des nationalen statistischen Systems und Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Erstellung amtlicher Statistiken	15
4.2.2 Stärkung der Nutzerorientierung	21
4.2.3 Verbesserung des Qualitätsmanagements	24
4.2.4 Verwendung von Verwaltungsdaten, Ausweitung des entsprechenden gesetzlichen Auftrags, Modernisierung statistischer Prozesse und Sicherung statistischer Kapazitäten	29
4.2.5 Stärkung der Koordinierungsrolle des StBA im nationalen statistischen System	35
4.3 Ansichten des StBA, soweit sie von der Einschätzung der Peer Reviewer abweichen.	37

1. ZUSAMMENFASSUNG

Das nationale statistische System (NSS) in Deutschland ist dezentral organisiert und an die föderale Struktur des Landes angelehnt. Die Hauptproduzenten von Bundesstatistiken und europäischen Statistiken sind das Statistische Bundesamt (StBA) und die 14 statistischen Ämter der Länder (StLÄ). Siebzehn andere nationale Stellen (ONAs) produzieren ebenfalls europäische Statistiken. Das StBA und die StLÄ sind gut aufeinander eingespielt, diese Art von Arbeitsgemeinschaft wird als "das deutsche System statistischer Ämter" bezeichnet.

Entsprechend dem deutschen Legalitätsprinzip werden Bundesstatistiken in der Regel durch den Gesetzgeber angeordnet, die meisten Erhebungen bedürfen einer Rechtsgrundlage. Von wenigen Ausnahmen abgesehen bedeutet dies in der Praxis, dass ein sehr umfassendes Paket von Rechtsvorschriften alle wichtigen Parameter einer Erhebung festlegt.

Einige innovative Verfahren zur Umsetzung des Verhaltenskodex für europäische Statistiken werden als beispielhaft für dezentralisierte Statistiksysteme angesehen: die zentrale Statistikdatenbank und ein gemeinsames Portal für die Übermittlung von Unternehmensdaten. Daten von Unternehmen werden mit Hilfe spezieller Software (z.B. für das betriebliche Rechnungswesen) teilweise direkt aus den Informationssystemen der Unternehmen gewonnen.

Das Peer-Review-Team hat bei der Umsetzung des Verhaltenskodex fünf kritische Themenbereiche ausgemacht: die fachliche Unabhängigkeit des nationalen statistischen Systems, die Nutzerorientierung, das Qualitätsmanagement, die Verwendung von Verwaltungsdaten und die Modernisierung statistischer Prozesse sowie die Koordinierungsrolle des StBA.

Das Ernennungsverfahren für Leiterinnen und Leiter von statistischen Stellen basiert nicht in allen Fällen auf klaren Auswahlkriterien und fachlicher Eignung. Der rechtliche Rahmen regelt die Verantwortung der Leiterinnen und Leiter für die Festlegung statistischer Standards, Methoden und Verfahren nur indirekt. Gemäß dem Legalitätsprinzip werden Bundesstatistiken grundsätzlich vom Gesetzgeber angeordnet, jede Erhebung bedarf einer Rechtsgrundlage. Folglich ist die Einführung neuer und die Veränderung bestehender Erhebungen ein langer und schwerfälliger Prozess, was wiederum die Bedeutung amtlicher Statistiken mindert.

Auf nationaler Ebene gibt es statistische Arbeitsprogramme, doch eine Gesamtübersicht fehlt. Die ONAs erstellen ihre eigenen statistischen Arbeitsprogramme, die jedoch nicht in ein konsolidiertes Arbeitsprogramm für das nationale statistische System münden. Getrennte Arbeitsprogramme spiegeln den Charakter eines dezentralisierten Statistiksystems wider. Viele Praktiken in Zusammenhang mit der Kommunikation und Verbreitung statistischer Informationen haben sich gut eingespielt, doch die von den einzelnen statistischen Stellen verfolgten Strategien und praktizierten Verfahrensweisen sind nicht aufeinander abgestimmt. So gibt es beispielsweise weder eine gemeinsame Strategie noch ein einheitliches Vorgehen bei folgenden Aktivitäten: öffentliche Stellungnahme zu statistischen Fragen (einschließlich Fehlinterpretation, Missbrauch und Kritik), Erstellung von Veröffentlichungskalendern, Ankündigung geplanter Revisionen sowie Berichtigung und Veröffentlichung von Fehlern. Auch die Aktualität statistischer Informationen sollte strategisch betrachtet stärker im Fokus stehen und systematisch gemessen werden.

Das StBA verfügt über langjährige Erfahrung mit der Entwicklung seines Qualitätsmanagementsystems, das jedoch durch die Erstellung von statistischen,

geschäftsprozessorientierten Qualitätsleitlinien verbessert werden kann; hierzu müsste das Format der Qualitätsberichte standardisiert, die Homogenität der Inhalte verbessert und den Nutzerinnen und Nutzern die relevanten Metadaten zur Methodik statistischer Prozesse zur Verfügung gestellt werden.

Verwaltungsdaten sind eine wichtige Datenquelle für das nationale statistische System Deutschlands. Es gibt jedoch einige Aspekte, die berücksichtigt werden sollten, um so das System effektiver zu machen. Das Mandat der statistischen Stellen zur Verwendung von Verwaltungsdaten basiert auf speziellen Rechtsgrundlagen für einzelne Statistiken, was mangelnde Flexibilität zur Folge hat. Verbesserungsbedarf besteht auch bei der frühzeitigen Einbindung der statistischen Stellen in die Gestaltung der Verwaltungsdatenquellen. Die gemeinsame Datennutzung innerhalb der statistischen Stellen (und darüber hinaus) ist relativ begrenzt. Das Zensusgesetz gestattet keine Archivierung von Einzelangaben für sonstige statistische Zwecke.

Um die Sicherheit der Informationstechnik (IT) im nationalen statistischen System weiterzuentwickeln, sollte die Regelung zur Auslagerung der IT-Dienstleistungen des StBA an die Bundesstelle für IT überprüft und ein Programm für regelmäßige Audits der Datensicherheit im gesamten nationalen statistischen System eingeführt werden. Der Aufbau nachhaltiger und längerfristiger statistischer Kapazitäten wird durch die Anwendung befristeter Verträge für neue wissenschaftliche Mitarbeiter beeinträchtigt. Dieser Sachverhalt bedarf sorgfältiger Prüfung.

Das Peer-Review-Team ist insgesamt der Ansicht, dass das StBA und die statistischen Ämter der Länder sich bei der Einhaltung des Verhaltenskodex auf einem hohen Niveau bewegen. Bei einigen ONAs gibt es deutlich mehr Verbesserungspotential, doch andere ONAs (z.B. die Bundesagentur für Arbeit) befinden sich, was die Einhaltung des Verhaltenskodex angeht, ebenfalls auf einem hohen Niveau.

EMPFEHLUNGEN

Fachliche Unabhängigkeit des nationalen statistischen Systems und Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Erstellung amtlicher Statistiken

1. Die gesetzlichen Regelungen und das praktische Verfahren für die Ernennung der Präsidentin / des Präsidenten des Statistischen Bundesamts sowie der Leiterinnen und Leiter der Statistischen Landesämter und der anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen sollten im Einklang mit dem Grundsatz der fachlichen Unabhängigkeit stehen. Ein transparentes Ernennungsverfahren sowie klare Auswahlkriterien, die die Fachkompetenz der Präsidentin / des Präsidenten des Statistischen Bundesamts sowie der Leiterinnen und Leiter der Statistischen Landesämter und der anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen hervorheben, sollten gesetzlich verankert werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 1.8)
2. Die deutschen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Statistikorgane sollten die maßgeblichen Rechtsvorschriften ändern und die Verantwortung der Präsidentin / des Präsidenten des Statistischen Bundesamts sowie der Leiterinnen und Leiter der anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen für die Festlegung der statistischen Methoden und Standards sowie des Inhalts und Zeitplans der

statistischen Veröffentlichungen deutlich hervorheben. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 1.4)

3. Die deutschen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Statistikorgane sollten das Verfahren zur Anordnung statistischer Erhebungen vereinfachen, indem sie die gesamte Verantwortung für die Gestaltung von statistischen Erhebungen an die statistischen Stellen delegieren. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 1.3 und 1.4, Grundsatz 11)
4. Das Statistische Bundesamt sollte regelmäßig ein konsolidiertes Arbeitsprogramm der nationalen Statistik erstellen und veröffentlichen, das die statistischen Erhebungen und anderen statistischen Arbeiten des Statistischen Bundesamts wie auch der anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen umfasst. Weiterhin sollten regelmäßige Berichte zum Stand der Arbeiten veröffentlicht werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 1.5)
5. Das Statistische Bundesamt sollte in Zusammenarbeit mit den statistischen Landesämtern eine gemeinsame Kommunikations- und Verbreitungsstrategie erarbeiten, die unter anderem das Verfahren bei einer öffentlichen Stellungnahme zu statistischen Fragen festlegt. Diese sollte auch von den anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen übernommen werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 1.7)

Stärkung der Nutzerorientierung

6. Das Statistische Bundesamt sollte eine Strategie zur Verbesserung der Aktualität statistischer Produkte einführen, um den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer besser gerecht zu werden. Diese Strategie sollte mit einem detaillierten internen Arbeitsplan unterlegt werden. Die Aktualität sollte auch systematisch gemessen werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 13.1)
7. Das Statistische Bundesamt sollte einen umfassenden jährlichen Veröffentlichungskalender für statistische Produkte herausgeben. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 6.5)
8. Das Statistische Bundesamt sollte eine einheitliche und transparente Politik sowie entsprechende Verfahren für geplante regelmäßige und unregelmäßige Revisionen statistischer Daten einführen. Es sollte weiterhin einen umfassenden Revisionskalender veröffentlichen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 6.6 und 8.6)
9. Das Kraftfahrt-Bundesamt sollte seine Praxis ändern, einigen Nutzerinnen und Nutzern Zwischenergebnisse der Kraftfahrzeugzulassungsstatistik zur Verfügung zu stellen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 6.7)
10. Das Statistische Bundesamt, die statistischen Landesämter und die anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen sollten sich auf ein gemeinsames Verfahren für die Berichtigung von Fehlern, die in veröffentlichten Statistiken festgestellt werden, verständigen und dieses Verfahren auf ihren Websites veröffentlichen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 6.3)
11. Das Statistische Bundesamt und die statistischen Landesämter sollten die Preispolitik der Forschungsdatenzentren überprüfen und die Gebühren möglichst herabsetzen,

um die Nutzung von Mikrodaten für wissenschaftliche Zwecke zu erleichtern. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 15.4)

Verbesserung des Qualitätsmanagements

12. Das Statistische Bundesamt sollte Qualitätsleitlinien einführen, die detailliert die Umsetzung des Qualitätsmanagements bei den statistischen Produktionsprozessen auf Grundlage des Geschäftsprozessmodells der Amtlichen Statistik beschreiben. Diese oder ähnliche Qualitätsleitlinien sollten auch von den Statistischen Landesämtern und den anderen europäische Statistiken produzierenden nationalen Stellen eingeführt werden. Zur Anwendung der Leitlinien und zu den Ergebnissen der Überwachung soll jährlich berichtet werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 4.1 und 4.2)
13. Das Statistische Bundesamt sollte Leitlinien zur Bewertung und Validierung von Basisdaten und Zwischenergebnissen einführen. Diese Leitlinien sollten auch von den Statistischen Landesämtern und evtl. den anderen europäische Statistiken produzierenden nationalen Stellen übernommen werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 8.5 und 12.1)
14. Das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter sollten eine formalisierte Kommunikation mit den Eignern von Verwaltungsdaten einrichten und diesen Werkzeuge für eine systematische Bewertung der Datenqualität zur Verfügung stellen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 8.9)
15. Das Statistische Bundesamt sollte den Nutzerinnen und Nutzern Qualitätsberichte für alle Statistiken zur Verfügung stellen. Die bereits vorhandenen Berichte sollten durch Standardisierung des Formats und stärkere Homogenität der Inhalte verbessert werden. Für interne Zwecke und für Fachnutzerinnen und -nutzer sollten produzentenorientierte Qualitätsberichte zur Verfügung stehen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 4.3, 6.4 und 15.5)
16. Das Statistische Bundesamt sollte den Nutzerinnen und Nutzern alle relevanten Metadaten zur Methodik statistischer Prozesse einschließlich der Verwendung von Verwaltungsdaten und Qualitätsindikatoren zur Verfügung stellen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 6.4 und 15.6)
17. Das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter sollten Stichproben- und Nichtstichprobenfehler systematisch und umfassend messen. Das Statistische Bundesamt sollte Leitlinien zur Unterstützung der Statistischen Landesämter bei dieser Aufgabe erarbeiten. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 12.2)
18. Das Statistische Bundesamt sollte Leitlinien zur Überwachung der internen Kohärenz entwickeln und diese Überwachung systematisch durchführen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 14.1)
19. Das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter sollten ein umfassendes Konzept zur Durchführung interner Audits bzw. zur Initiierung von Audits durch externe Sachverständige entwickeln. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 4.4)

Verwendung von Verwaltungsdaten, Ausweitung des entsprechenden gesetzlichen Auftrags, Modernisierung statistischer Prozesse und Sicherung statistischer Kapazitäten

20. Die deutschen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Statistikorgane sollten allgemeinere gesetzliche Regelungen ausarbeiten und verabschieden, die dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Landesämtern ein flexibleres Mandat zur Verwendung von Verwaltungsdaten für statistische Zwecke erteilen, um so die Auskunftgebenden zu entlasten und die Qualität der Statistiken zu stärken. Das Statistische Bundesamt sollte bei diesen Bestrebungen die Führungsrolle übernehmen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 2.2)
21. Es sollten Regelungen getroffen werden, wonach das Statistische Bundesamt, die Statistischen Landesämter und die anderen europäische Statistiken produzierenden nationalen Stellen zu Gestaltung und Aufbau von Verwaltungsdatenbanken konsultiert werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 8.7)
22. Die deutschen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Statistikorgane sollten das nächste Zensusgesetz so ausarbeiten und verabschieden, dass Einzeldaten dauerhaft statt nur für einen begrenzten Zeitraum archiviert werden, und sollten weiterhin geeignete Geheimhaltungs- und Datensicherheitsregeln vorsehen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 9.5 und 9.6)
23. Die deutschen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Statistikorgane sollten allgemeinere gesetzliche Regelungen ausarbeiten und verabschieden, die dem Statistischen Bundesamt, den Statistischen Landesämtern und den anderen europäische Statistiken produzierenden nationalen Stellen ein flexibleres Mandat zur gemeinsamen Verwendung vorhandener Mikrodaten in und zwischen diesen Organen erteilen. Auch sollte eine Rechtsgrundlage zur Verknüpfung von Haushaltserhebungsdaten mit Verwaltungsunterlagen geschaffen werden, um so die Auskunftgebenden zu entlasten und das Potenzial für Qualitätsverbesserungen zu nutzen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 9.5)
24. Die Regelung zur Auslagerung der IT-Dienstleistungen sollte überprüft werden. Das Statistische Bundesamt sollte die Hauptzuständigkeit für IT-Dienstleistungen übernehmen. In der Zwischenzeit sollte eine Regelung eingeführt werden, wonach das Statistische Bundesamt eine aktivere Rolle bei der Gestaltung der derzeitigen Auslagerungsregelung übernehmen kann, insbesondere im Hinblick auf die IT-Sicherheit. Die Zuständigkeit für die IT bzw. eine aktivere Rolle dabei sollte durch eine zentrale Einheit innerhalb des Statistischen Bundesamtes mit entsprechender Fachkompetenz in IT-Sicherheit erleichtert werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 5.5)
25. Das Statistische Bundesamt sollte die Hauptzuständigkeit für die Entwicklung eines stärker strategisch ausgerichteten Ansatzes für die IT-Sicherheit im gesamten nationalen statistischen System sowie für die Planung und Umsetzung eines Audit-Programms übernehmen, welches sicherstellt, dass alle Systeme mindestens einmal alle drei Jahre geprüft werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 5.5)
26. Im Statistischen Bundesamt und in den Statistischen Landesämtern sollten befristete Arbeitsverträge nur noch in Ausnahmefällen angewandt werden;

Dauerarbeitsverhältnisse sollten die Regel sein. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 3.1)

Stärkung der Koordinierungsrolle des StBA im nationalen statistischen System

27. Die deutschen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Statistikorgane sollten konkretere gesetzliche Regelungen ausarbeiten und verabschieden, welche die Koordinierungsfunktion des Statistischen Bundesamtes stärken und die Koordinierung statistischer Arbeiten der anderen europäische Statistiken produzierenden nationalen Stellen erleichtern. (Koordinierung)
28. Das Statistische Bundesamt sollte auf die Anwendung standardisierter statistischer Geschäftsprozesse und einheitlicher Verbreitungs- und Kommunikationsstrategien und -verfahren in den anderen europäische Statistiken produzierenden nationalen Stellen hinwirken. Das Statistische Bundesamt sollte die vorangekündigten Veröffentlichungskalender und die Datenübermittlung an Eurostat zentral überwachen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der anderen europäische Statistiken produzierenden nationalen Stellen systematisch in das nationale statistische Fortbildungsprogramm einbeziehen. (Koordinierung)

2. EINLEITUNG

Dieser Peer-Review-Bericht ist Teil einer Reihe von Beurteilungen, deren Ziel es ist, die Einhaltung des Verhaltenskodex für europäische Statistiken (Verhaltenskodex) durch die nationalen statistischen Ämter (NSÄ) und das Europäische Statistische System (ESS)¹ zu bewerten.

Der Verhaltenskodex, der einen gemeinsamen Qualitätsrahmen für das ESS beschreibt, wurde 2005 zunächst vom Ausschuss für das Statistische Programm angenommen und 2011 von dessen Nachfolger, dem Ausschuss für das Europäische Statistische System, aktualisiert. Der Verhaltenskodex definiert 15 Grundsätze und dazugehörige Indikatoren für vorbildliche Praktiken für den institutionellen Rahmen, die Prozesse und die Produkte europäischer Statistiken. Das ESS hat sich verpflichtet, den Verhaltenskodex einzuhalten, und strebt seine vollständige Umsetzung an. Mit Hilfe regelmäßiger Beurteilungen werden die bei der Erreichung dieses Ziels gemachten Fortschritte überprüft.

Bei der ersten umfassenden Beurteilung, d.h. der Runde von Peer Reviews von 2006-2008, wurde untersucht, welche Fortschritte die NSÄ und Eurostat bei der Umsetzung der Teile des Verhaltenskodex erzielt hatten, die sich auf den institutionellen Rahmen und die Verbreitung von Statistiken beziehen (Grundsätze 1 bis 6 und 15). Die Berichte, die anschließend für jedes nationale statistische Amt (NSA) und für Eurostat erstellt wurden, stehen auf den Internetseiten von Eurostat zur Verfügung². Diese Berichte führen auch eine Reihe von Verbesserungsmaßnahmen zu allen Grundsätzen des Verhaltenskodex auf, die als Informationsgrundlage für die jährliche Überprüfung der Umsetzung des Verhaltenskodex im ESS von 2009 bis 2013 dienen.

Die zweite Peer-Review-Runde ist breiter angelegt: Die Einhaltung des Verhaltenskodex wird unter Einbeziehung aller Grundsätze beurteilt, in jedem Land wird die Einhaltung des Verhaltenskodex durch ausgewählte andere nationale Produzenten europäischer Statistiken (sowie durch das NSA) geprüft und es wird untersucht, wie die statistischen Stellen die Produktion und Verbreitung europäischer Statistiken innerhalb ihres statistischen Systems koordinieren.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass ein grundlegender Unterschied zwischen den Berichten der vorherigen Peer-Review-Runde von 2006-2008 und den Berichten aus dieser Runde besteht. In der Runde von 2006-2008 wurde die Einhaltung der Grundsätze 1 bis 6 und 15 des Verhaltenskodex mittels einer vierstufigen Skala gemessen (vollständig eingehalten, weitestgehend eingehalten, teilweise eingehalten und nicht eingehalten) und Verbesserungsmaßnahmen wurden für alle 15 Grundsätze vereinbart. Nach fünf Jahren kontinuierlicher Entwicklung sind die meisten dieser Maßnahmen umgesetzt und hinsichtlich der vollständigen Einhaltung des Verhaltenskodex wurden beträchtliche Fortschritte erzielt. Daher beschreiben die Berichte der Runde von 2013-2015 weniger den Stand sämtlicher Grundsätze des Verhaltenskodex, sondern konzentrieren sich auf Themenbereiche, bei

¹ Das Europäische Statistische System ist eine Partnerschaft zwischen der statistischen Stelle der Gemeinschaft, d. h. der Kommission (Eurostat), den nationalen statistischen Ämtern (NSÄ) und anderen einzelstaatlichen Stellen, die in den Mitgliedstaaten für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken zuständig sind. Diese Partnerschaft umfasst auch die EFTA- und EWR-Länder.

² <http://ec.europa.eu/eurostat/web/quality/first-round-of-peer-reviews>

denen das Peer-Review-Team keine vollständige Einhaltung des Verhaltenskodex festgestellt hat oder weitere Verbesserungen empfiehlt.

Um eine unabhängige Sichtweise zu gewährleisten, wird der Peer Review von externen Gutachtern nach Art eines Audits durchgeführt, bei dem alle Antworten in den Selbstbewertungsfragebögen durch Nachweise belegt werden müssen. Wie in der Runde von 2006-2008 werden alle EU-Mitgliedstaaten, die Länder der EFTA und des EWR sowie Eurostat einem Peer Review unterzogen.

Jeder Peer Review in den Mitgliedstaaten und den EFTA / EWR-Ländern wird von drei Peer-Review-Gutachtern durchgeführt und besteht aus vier Phasen: Ausfüllen der Selbstbewertungsfragebögen durch das jeweilige Land, deren Beurteilung durch die Peer Reviewer, ein Peer-Review-Besuch und die Erstellung von Ergebnisberichten. Der Peer Review bei Eurostat wurde durch das Europäische Beratungsgremium für die Statistische Governance (ESGAB) durchgeführt.

Zur Prüfung und Vervollständigung der Methodik fanden im Sommer 2013 Test-Reviews in zwei Ländern (Island und Slowakei) statt.

Der Peer Review in Deutschland wurde von Priit Potisepp (Vorsitz), Peter G. Hackl und David Fenwick vorgenommen, die vom 1. bis 5. Dezember 2014 den Peer-Review-Besuch in Wiesbaden durchführten. Das Programm des Peer-Review-Besuchs ist in Anhang A, die Teilnehmerliste in Anhang B aufgeführt.

Der Schwerpunkt des vorliegenden Berichts liegt auf der Einhaltung des Verhaltenskodex und der Koordinierung europäischer Statistiken innerhalb des deutschen statistischen Systems. Der Bericht stellt diesbezüglich einige Stärken des deutschen statistischen Systems heraus und enthält Empfehlungen für Verbesserungen. Verbesserungsmaßnahmen, die das Statistische Bundesamt der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage dieses Berichts entwickelt, werden innerhalb eines vierwöchigen Zeitraums veröffentlicht, der mit der Zusendung des fertigen Berichts an das StBA beginnt.

3. KURZE BESCHREIBUNG DES NATIONALEN STATISTISCHEN SYSTEMS

Allgemeine Struktur des nationalen statistischen Systems

Das nationale statistische System in Deutschland ist an die föderale Struktur des Landes angelehnt. Die Hauptproduzenten von Bundesstatistiken und europäischen Statistiken sind das Statistische Bundesamt (StBA) und die 14 statistischen Ämter der Länder (StLÄ).

Siebzehn andere nationale Stellen (ONAs), die weitestgehend unabhängig sind, produzieren ebenfalls europäische Statistiken. Einige ONAs haben relativ große Bedeutung im nationalen statistischen System. Die Bundesagentur für Arbeit, zum Beispiel, erstellt Arbeitsmarktstatistiken (z.B. Daten über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Arbeitslose sowie zur Grundsicherung für Arbeitsuchende). Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung produziert Agrarstatistiken, die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung sowie Fischereistatistiken. Auf der Liste der ONAs stehen auch sechs Bundesministerien (das Bundesministerium des Innern erstellt z.B. Wanderungstatistiken, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales produziert Statistiken zu Gesundheitsschutz und Sicherheit sowie Sozialschutzstatistiken). Die ONAs senden ihre Daten direkt an Eurostat ohne Einbindung des StBA in die Datenübermittlung.

Die wichtigsten Rechtsakte und die zugrundeliegenden Prinzipien

Die statistischen Aktivitäten werden größtenteils durch die folgenden Rechtsvorschriften geregelt: Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (BStatG) vom 22. Januar 1987, zuletzt geändert am 25. Juli 2013, Bundesdatenschutzgesetz, Verwaltungsdatenverwendungsgesetz und Statistikregistergesetz. Gemäß § 1 BStatG stützt sich die Glaubwürdigkeit der Bundesstatistik auf die inhaltsbezogenen Grundsätze der Neutralität, Objektivität und wissenschaftlichen Unabhängigkeit.

Entsprechend dem deutschen Legalitätsprinzip werden Bundesstatistiken in der Regel durch den Gesetzgeber angeordnet. Die Mehrzahl der Erhebungen für Bundesstatistiken bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Erhebungen mit Auskunftspflicht werden als Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung angesehen und erfordern daher eine eindeutige gesetzliche Ermächtigung. Die Rechtsvorschriften zu Bundesstatistiken müssen festlegen, ob und inwieweit eine Erhebung mit oder ohne Auskunftspflicht für die Befragten durchgeführt wird. In der Praxis bedeutet dies (mit wenigen Ausnahmen), dass ein sehr umfassendes Paket von Rechtsvorschriften alle wichtigen Erhebungsparameter festlegt.

Die europäischen Rechtsakte zur Statistik beschreiben in erster Linie die Produkte statistischer Erhebungen und überlassen in der Regel den nationalen Produzenten die Entscheidung über die Methoden zur Datenerhebung. Entsprechend dem deutschen Gesetzesrahmen muss folglich ein nationales Gesetz eine umfassende rechtliche Basis für die Bundesstatistik schaffen.

Das StBA und die StLÄ

Das Statistische Bundesamt ist eine unabhängige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, das die Dienstaufsicht über das StBA ausübt. Andere Bundesministerien haben die Fachaufsicht über Statistiken, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen. Ziel der Fachaufsicht ist es, die korrekte Durchführung der Statistiken in rechtlicher Hinsicht sicherzustellen.

Der gesetzliche Auftrag des Statistischen Bundesamtes umfasst zum einen die methodische und technische Vorbereitung sowie die Weiterentwicklung von Bundesstatistiken und zum anderen die Produktion und Verbreitung von Ergebnissen der Bundesstatistiken. Ebenfalls eingeschlossen in die Aufgaben des StBA ist die Beratung der Nutzerinnen und Nutzer, die Bereitstellung anonymisierter Mikrodaten für die Wissenschaft (eine Aufgabe, die auch von den StLÄ wahrgenommen wird) und die Lieferung von Ergebnissen statistischer Gesamtrechnungen (z.B. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung). Die technische Vorbereitung konzentriert sich vor allem auf die Anwendung moderner Datenverarbeitungstechnologien und die Festlegung allgemeiner Standards.

Das StBA ist aktiv beteiligt an den Vorbereitungen zur Schaffung der Rechtsgrundlagen für neue statistische Erhebungen bzw. zur Aktualisierung bestehender Gesetzesgrundlagen. Es berücksichtigt die Interessen der verschiedenen Beteiligten (z.B. Nutzer, Befragte, Eigner von Verwaltungsdaten) bei der Festlegung der effektivsten Methoden und Verfahren zur Erstellung der benötigten Statistiken und zur Gewinnung der erforderlichen Daten.

Das StBA hat 2321 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Wiesbaden, Bonn und Berlin. Darüber hinaus sind ungefähr 4700 Personen in den StLÄ beschäftigt. Die für 2014 veranschlagten Ausgaben des StBA belaufen sich auf 156,8 Millionen Euro und entsprechen damit fast einem Drittel der Gesamtausgaben des StBA und der StLÄ.

Die Koordinierung der statistischen Arbeiten innerhalb des nationalen statistischen Systems

Der Statistische Beirat und die Amtsleiterkonferenz wirken auf der strategischen Ebene. Der Beirat berät das StBA in Grundsatzfragen und repräsentiert verschiedene Nutzergruppen (z.B. Verbände, Gewerkschaften und Befragte). Die Mitglieder des Statistischen Beirats werden vom Präsidenten des StBA auf Vorschlag der jeweiligen Verbände und Institutionen ernannt. Die Amtsleiterkonferenz schließt die Leiterinnen und Leiter der statistischen Landesämter ein. Das Abteilungsleitungsgremium Fachstatistik und der Lenkungsausschuss Optimierte Kooperation koordinieren die statistischen Arbeiten auf der Leitungsebene. Auf der operativen Ebene bestehen fünfzehn Fachausschüsse sowie 32 Referentenbesprechungen und Arbeitskreise.

Die gesetzlich festgelegte Koordinierungsfunktion des StBA besteht darin, die einheitliche und termingemäße Produktion von Bundesstatistiken durch die Länder sicherzustellen. Sowohl in administrativer als auch finanzieller Hinsicht sind die StLÄ jedoch unabhängig vom Bund und unterliegen auch formal nicht den Weisungen des StBA oder der Bundesministerien. In der Praxis sind das StBA und die StLÄ gut aufeinander eingespielt. Bei etwa zwei Dritteln der Bundesstatistiken werden die Kernprozesse der Statistikproduktion von den StLÄ ausgeführt. Die Erhebung der Daten sowie deren Verarbeitung und Verbreitung auf Landes- und regionaler Ebene werden durch die StLÄ vorgenommen. In nur wenigen Fällen (z.B. Außenhandelsstatistik) werden die Daten zentral durch das StBA erhoben und verarbeitet.

Gemäß der Vereinbarung zwischen dem StBA und den StLÄ umfassen die innerhalb des deutschen Systems der statistischen Ämter zu koordinierenden Arbeiten die methodische und technische Vorbereitung sowie die Weiterentwicklung amtlicher Statistiken, die Qualitätssicherung, die Datenanalyse und -verbreitung. Eine Hauptrolle bei der Koordinierung der Methoden spielen die Leiterinnen und Leiter der statistischen Fachabteilungen des StBA. Außerdem ist eine zentrale Organisationseinheit im StBA zuständig für die Koordinierung. Ständige Gremien, wie die Amtsleiterkonferenz, das Abteilungsleitungsgremium Fachstatistik

und die Referentenbesprechungen, übernehmen die Koordinierungsaufgaben zwischen dem StBA und den StLÄ.

Das StBA hat keinen klar definierten gesetzlichen Auftrag zur Koordinierung gemeinsamer Aktivitäten mit den ONAs. Gleichwohl beruhen die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen dem StBA, den StLÄ und den ONAs auf Partnerschaft und einer Vorgehensweise in der Praxis, die dem verfassungsrechtlichen Rahmen für die deutsche Verwaltung Rechnung trägt. Die Zusammenarbeit zwischen StBA und ONAs erfolgt mittels der Organisation regelmäßiger Treffen und Workshops zu fachstatistischen Themen und neuen Entwicklungen.

4. EINHALTUNG DES VERHALTENSKODEX UND KOORDINIERUNGSROLLE IM NATIONALEN STATISTISCHEN SYSTEM

4.1 STÄRKEN DES NATIONALEN STATISTISCHEN AMTS HINSICHTLICH DER EINHALTUNG DES VERHALTENSKODEX SOWIE SEINER KOORDINIERUNGSROLLE

Gemäß § 11a BStatG sind Unternehmen und die öffentliche Verwaltung seit 1.8.2013 verpflichtet, ihre statistischen Angaben online zu übermitteln. Andere Arten der Datenübermittlung werden nur ausnahmsweise und mit Genehmigung der statistischen Stellen zugelassen. Das StBA und die StLÄ stellen für die Mehrheit der statistischen Erhebungen elektronische Datenübermittlungsverfahren zur Verfügung. Das Peer-Review-Team ist der Ansicht, dass die rechtliche Durchsetzung der elektronischen Datenübermittlung als innovatives Verfahren innerhalb des ESS angesehen werden kann. Wie die deutschen Erfahrungen zeigen, wird durch die Verknüpfung der gesetzlichen Verpflichtung zur Übermittlung von Unternehmensdaten mit einem zwingend vorgeschriebenen technischen Verfahren schnell eine sehr hohe elektronische Antwortquote erzielt. Die Online-Erhebung von Unternehmensdaten ist ein von den Unternehmen anerkanntes Verfahren; es verringert die Belastung der befragten Unternehmen und erhöht die Effektivität der Datenerhebung durch das StBA und die StLÄ. Die Befragten äußerten sich sehr zufrieden mit dem Erhebungsprozess; eine hohe Belastung für die Unternehmen wurde nicht als zu thematisierender Punkt angegeben. Daneben gibt es seit Anfang 2014 ein gemeinsames Erhebungsportal, über das die Auskunftspflichtigen nunmehr einen direkten Zugang zu nahezu allen Online-Erhebungsverfahren des StBA und der StLÄ in Form einer einzigen Meldestelle haben. Das dezentrale Netzwerk der Landesämter trägt durch die engen Arbeitsbeziehungen zwischen den Auskunftgebenden und den erhebenden Stellen darüber hinaus zu einem guten Verhältnis mit der Wirtschaft bei. Der effektive IT-Einsatz spielt ebenfalls eine wichtige Rolle im Hinblick auf die erfolgreiche Datenerhebung im nationalen statistischen System. (Verhaltenskodex, Indikator 10.2)

Die Datenerhebungsinstrumente sind besonders beeindruckend. Vor allem Unternehmensdaten werden mit Hilfe spezieller Software (z.B. für das betriebliche Rechnungswesen) teilweise direkt aus den Informationssystemen der Unternehmen gewonnen und unter Nutzung von eSTATISTIK.core an das StBA / die StLÄ übermittelt. Diese web-basierte Anwendung wird durch das StBA gepflegt. Für eine erhebliche Anzahl von Berichtsstellen können die vom StBA / den StLÄ angeforderten Daten elektronisch aus den Softwaresystemen der einzelnen Unternehmen gewonnen werden. Die elektronischen Daten werden direkt und, wenn möglich, automatisch generiert und übermittelt. (Verhaltenskodex, Indikator 9.3 und 10.2)

Die Peer Reviewer wurden darüber informiert, dass es zentrale Datenbanken für einzelstatistische Bereiche gibt, deren Daten und Metadaten vom StBA und den StLÄ auf verschiedenen Stufen des Produktionsprozesses genutzt werden, z.B. für metadatenbasierte IT-Werkzeuge zur Unterstützung des standardisierten e-Workflow. Dies ist ein gutes Beispiel für dezentralisierte Statistiksysteme. Die zentrale Metainformationsdatenbank ermöglicht es dem StBA und den StLÄ, unter Beachtung der entsprechenden Strategien und festgelegten Prüfverfahren auf die von ihnen benötigten Daten für die Erstellung statistischer Ergebnisse und Reihen zuzugreifen und einer Qualitätssicherung zu unterziehen. Dies kann eine

besondere Herausforderung für dezentralisierte statistische Systeme sein, wo die Statistikproduktion auf mehrere Stellen verteilt ist. (Verhaltenskodex, Indikator 10.2)

Ein weiterer Gewinn für das nationale statistische System besteht in der Nutzung eines XML unterstützenden Standardisierungsrahmens in der deutschen öffentlichen Verwaltung (XÖV). Dieser Rahmen, der nicht vom StBA, sondern von einer anderen Bundesbehörde entwickelt wurde und gepflegt wird, basiert auf einer Reihe von abgestimmten Regeln für die effiziente Entwicklung, Koordinierung und Verwendung von Standards für die Datenübermittlung. Er wird auch für allgemeinere Zwecke außerhalb der Statistik eingesetzt und ist Teil der von der Bundesregierung unternommenen Anstrengungen zur Förderung eines kosteneffizienten elektronischen Datenaustauschs. XÖV enthält standardisierte Definitionen und Spezifikationen von fachstatistischen Daten im XML-Format sowohl für die Eigner als auch die Nutzer von Verwaltungsdaten und erleichtert die effektive Kommunikation über Verwaltungsdaten und deren Nutzung. Der XÖV-Standardisierungsrahmen ist mit der Absicht geschaffen worden, die systematische Entwicklung und Verwendung von IT-Standards für den elektronischen Datenaustausch in der Bundesverwaltung voranzubringen und auf diese Weise wirtschaftliche, schnelle und hochqualitative elektronische Prozesse zu realisieren. Er wird gegenwärtig für eine Reihe von Verwaltungsdatensätzen eingesetzt; darunter sind auch einige, die für statistische Zwecke genutzt werden. (Verhaltenskodex, Indikator 8.1, 8.7, 9.4 und 10.3)

Schließlich hat das StBA selbst ein generisches Datenformat für Statistiken mit der Bezeichnung XStatistik entwickelt, das als zertifizierter XÖV-Standard inzwischen als bundesweiter Datenstandard für die Bundesstatistik anerkannt ist. Bei den Erhebungsverfahren, die das StBA und die StLÄ den befragten Unternehmen und Regierungsbehörden zur Verfügung stellen, erfolgen die Datenerhebung und -übermittlung automatisch über XStatistik. Dadurch werden sowohl der Aufwand bei den befragten Unternehmen und Verwaltungsstellen als auch die Anzahl der Übermittlungsfehler verringert, wodurch die statistischen Stellen weniger Probleme bei der Auswertung der statistischen Daten haben. (Verhaltenskodex, Indikator 8.7 und 9.4)

4.2 RELEVANTE THEMEN UND EMPFEHLUNGEN

4.2.1 FACHLICHE UNABHÄNGIGKEIT DES NATIONALEN STATISTISCHEN SYSTEMS UND VERBESSERUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE ERSTELLUNG AMTLICHER STATISTIKEN

Das BStatG legt fest, dass die Bundesstatistik auf den Grundsätzen der Neutralität, Objektivität und wissenschaftlichen Unabhängigkeit beruht. Das im Strategie- und Programmplan 2014-2018 enthaltene Leitbild des StBA weist auf die Bedeutung der wissenschaftlichen Unabhängigkeit hin. Professionelle Unabhängigkeit wird als eines von sechs strategischen Handlungsfeldern der StBA-Strategie definiert. Ein strategisches Ziel des StBA besteht darin, auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Bundesstatistik hinzuwirken, einen uneingeschränkten Zugang des StBA und aller StLÄ zu den in den StLÄ vorgehaltenen Mikrodaten sicherzustellen und die Unparteilichkeit bei der Veröffentlichung der Ergebnisse zu garantieren. Folgende Bereiche werden hier behandelt: das Verfahren zur Ernennung der Leiterinnen und Leiter der statistischen Stellen; die Verantwortung der Leiterinnen und Leiter für die Festlegung der statistischen Standards, Methoden und Verfahren; die Rahmenbedingungen für die Durchführung statistischer Erhebungen; das

ationale statistische Arbeitsprogramm sowie die Politik, öffentlich zu statistischen Fragen Stellung zu nehmen.

4.2.1.1 VERFAHREN ZUR ERNENNUNG DER LEITERIN / DES LEITERS DES STBA UND DER LEITERINNEN UND LEITER DER STLÄ UND ONAS

In § 2 Abs. 2 BStatG wird die Ernennung der Präsidentin / des Präsidenten des StBA geregelt. Die Präsidentin / der Präsident des Statistischen Bundesamtes wird vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt. Sie / er leitet eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern. Das BStatG legt nicht fest, dass die Leiterinnen und Leiter des StBA, der StLÄ und der ONAs auf der Grundlage ihrer fachlichen Eignung ernannt werden. Das Bundesministerium des Innern hat das Recht, die Nominierung der Präsidentin / des Präsidenten vorzuschlagen; bisher gab es keine öffentliche Ausschreibung dieser Position. Im Jahr 2011 wurde jedoch die Position der Vizepräsidentin / des Vizepräsidenten des StBA öffentlich ausgeschrieben.

Das Ernennungsverfahren selbst und das erforderliche Qualifikationsprofil werden nicht durch das BStatG vorgeschrieben. Das existierende Verfahren gilt allgemein für die Ernennung der Leiterinnen und Leiter aller Bundesbehörden in Deutschland.

Die Präsidentin / der Präsident des StBA hat traditionell auch die Funktion des Bundeswahlleiters inne. Als solcher ist sie / er für die Wahl der Mitglieder des Deutschen Bundestags und des Europäischen Parlaments wie auch für die Bekanntgabe der Wahlergebnisse zuständig.

Die Präsidentin / der Präsident des StBA wird nicht für einen festgelegten Zeitraum ernannt. Als öffentlich Bedienstete(r) ist die Amtszeit der Präsidentin / des Präsidenten grundsätzlich unbegrenzt bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres. Diese Regel wird nicht einheitlich in den StLÄ und den ONAs angewendet.

Die Ernennung der Leiterinnen und Leiter der StLÄ unterliegt spezifischen Landesgesetzen. In den meisten Bundesländern ist das Auswahlverfahren für die Leiterinnen und Leiter der StLÄ jedoch nicht gesetzlich festgelegt. Das Peer-Review-Team nahm die schriftliche Stellungnahme des Europäischen Beratungsgremiums für die Statistische Governance (ESGAB) zur Kenntnis, in der ausgeführt wurde, dass die Ernennung der Leiterinnen und Leiter einiger StLÄ möglicherweise nicht im Einklang mit dem Grundsatz der fachlichen Unabhängigkeit und insbesondere mit dem Qualifikationskriterium der fachlichen Eignung steht. Ähnliche Bedenken wurden jüngst öffentlich in einer bekannten Zeitung und in einer Pressemitteilung der Deutschen Statistischen Gesellschaft geäußert. Das Peer-Review-Team wurde auch darüber informiert, dass die Stellenausschreibungen nicht in jedem Falle statistische Kenntnisse als eine Voraussetzung enthalten und dass die für die StLÄ zuständigen Länderministerien Leiterinnen und Leiter ohne den erforderlichen fachlichen Hintergrund ernennen.

Die Ernennung der Leiterinnen und Leiter der ONAs erfolgt entsprechend den jeweiligen internen Verfahren der Institutionen und weist große Unterschiede auf, da die ONAs der Fachaufsicht verschiedener Ministerien unterliegen. Einige ONAs wenden allgemeingültige Vorschriften für den öffentlichen Dienst an, wohingegen andere speziellere interne Verfahren eingeführt haben. Die Peer Reviewer sind der Meinung, dass die Ernennung der Leiterinnen und Leiter der ONAs auch auf der Grundlage von Fachkompetenz erfolgen sollte.

Das Verfahren für die Ernennung der Leiterinnen und Leiter des StBA, der StLÄ und der ONAs weist noch keine vollkommene Transparenz auf. Im Hinblick auf die bestehende Praxis der Ernennung der Präsidentin / des Präsidenten des StBA sowie der Leiterinnen und Leiter der StLÄ und der ONAs sollten ein transparenteres Ernennungsverfahren sowie klarere Kriterien zur Sicherung der fachlichen Unabhängigkeit der statistischen Stellen geschaffen werden. Im BStatG und in den Statistikgesetzen der Länder sollte verankert sein, dass die Ernennung der Führungsspitze des StBA und der StLÄ ausschließlich auf der Grundlage von Fachkompetenz zu erfolgen hat. Ein dementsprechend einheitliches Vorgehen sollte auch für alle ONAs erarbeitet, vereinbart und umgesetzt werden.

Zur Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

- 1. Die gesetzlichen Regelungen und das praktische Verfahren für die Ernennung der Präsidentin / des Präsidenten des Statistischen Bundesamts sowie der Leiterinnen und Leiter der Statistischen Landesämter und der anderen europäische Statistiken produzierenden nationalen Stellen sollten im Einklang mit dem Grundsatz der fachlichen Unabhängigkeit stehen. Ein transparentes Ernennungsverfahren sowie klare Auswahlkriterien, die die Fachkompetenz der Präsidentin / des Präsidenten des Statistischen Bundesamts sowie der Leiterinnen und Leiter der Statistischen Landesämter und der anderen europäische Statistiken produzierenden nationalen Stellen hervorheben, sollten gesetzlich verankert werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 1.8)**

4.2.1.2 STÄRKUNG DER ALLEINIGEN VERANTWORTUNG DES STBA UND DER ONAS FÜR DIE FESTLEGUNG DER STATISTISCHEN METHODEN, STANDARDS UND VERFAHREN

Gemäß § 1 BStatG müssen statistische Arbeiten den Grundsätzen der Neutralität, Objektivität und wissenschaftlichen Unabhängigkeit entsprechen. Die Leiterinnen und Leiter aller Stellen, die europäische Statistiken produzieren, sind bei ihrer Amtsausübung an das Gesetz gebunden. Gemäß § 3 Abs. 1 BStatG ist es Aufgabe des StBA, statistische Erhebungen methodisch und technisch vorzubereiten und weiterzuentwickeln. Das BStatG enthält jedoch keinen eindeutigen Paragraphen zur Verantwortung für die Festlegung des Inhalts und Zeitplans der statistischen Veröffentlichungen. Die alleinige Verantwortung der Leiterinnen und Leiter der ONAs für die Festlegung statistischer Methoden, Standards und Verfahren sowie des Inhalts und Zeitplans der statistischen Veröffentlichungen ist ebenfalls nicht gesetzlich vorgeschrieben.

Nach Artikel 83 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland sind die Länder für die Ausführung von Bundesgesetzen zuständig, da eine anderweitige Regelung nicht vorgesehen bzw. zugelassen ist. Dies bedeutet, dass die Länder einen gewissen Spielraum bei der Durchführung von Bundesgesetzen haben.

Im Einklang mit dieser Regelung sind die StLÄ für die Erhebung und Aufbereitung von Bundesstatistiken zuständig. Es ist die Aufgabe des StBA, Statistiken für Bundeszwecke (Bundesstatistiken) im Benehmen mit den StLÄ vorzubereiten und weiterzuentwickeln (§ 3 Abs. 1 BStatG). Theoretisch obliegt dem StBA nicht die alleinige Verantwortung für die Festlegung der statistischen Methoden, Standards und Verfahren. In der Praxis arbeiten das StBA und die StLÄ eng zusammen, und die methodischen und technischen Arbeiten werden gut abgestimmt. Bundesstatistiken werden grundsätzlich vom Gesetzgeber angeordnet nach

dem Prinzip "Keine Statistik ohne Rechtsgrundlage". Dieses Prinzip gilt selbst dann, wenn die Auskunftgebenden (juristische oder natürliche Personen) nicht verpflichtet sind, Daten an die nationalen statistischen Stellen zu liefern. Die einzelnen Erhebungsparameter (Merkmale, Definitionen, Stichprobengröße usw.) werden im Gesetz festgelegt. Im Gesetzgebungsverfahren könnten die zuständigen Bundesministerien während ihres Entscheidungsprozesses, d.h. wenn finanzielle und personelle Ressourcen gegen statistische Belange abgewogen werden, potentiell Einfluss auf den zu erhebenden Datenumfang und die anzuwendenden Methoden nehmen.

Entsprechend dem allgemeinen Verwaltungsaufbau und den generellen Verwaltungsvorschriften üben die verschiedenen Bundesministerien die Fachaufsicht über die Statistik aus. Die Peer Reviewer wurden darüber informiert, dass das Ziel der Fachaufsicht in der Praxis darin besteht, die korrekte Durchführung der Statistiken in rechtlicher Hinsicht sicherzustellen. Dem Peer-Review-Team wurde auch mitgeteilt, dass das StBA unabhängig und nicht weisungsgebunden in Bezug auf Methoden, Standards und Verfahren ist.

Es ist auch wichtig hervorzuheben, dass die Mehrheit der Nutzer und anderen Beteiligten, mit denen das Peer-Review-Team gesprochen hat, angab, dass keine Fälle beobachtet worden sind, in denen die Verantwortung der statistischen Stellen für die statistischen Methoden und Standards wie auch den Zeitplan der statistischen Veröffentlichungen in Frage gestellt wurde. Wie die Umfrage zur Kundenzufriedenheit (2011) gezeigt hat, werden die vom StBA zur Verfügung gestellten Daten und Informationen im wesentlichen (von 89% der Befragten) als objektiv und neutral angesehen.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

- 2. Die deutschen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Statistikorgane sollten die maßgeblichen Rechtsvorschriften ändern und die Verantwortung der Präsidentin / des Präsidenten des Statistischen Bundesamts sowie der Leiterinnen und Leiter der anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen für die Festlegung der statistischen Methoden und Standards sowie des Inhalts und Zeitplans der statistischen Veröffentlichungen deutlich hervorheben. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 1.4)**

4.2.1.3 VERBESSERUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE DURCHFÜHRUNG VON STATISTISCHEN ERHEBUNGEN

Bundesstatistiken werden grundsätzlich vom Gesetzgeber angeordnet und jede Erhebung bedarf einer Rechtsgrundlage. In der Praxis bedeutet dies (mit wenigen Ausnahmen), dass häufig sehr umfangreiche Rechtsakte alle wesentlichen Parameter einer Erhebung bestimmen, insbesondere die Art der Erhebung, die Periodizität und den Berichtszeitraum, die Merkmale und Definitionen sowie die Stichprobenparameter. Die Folge der gegenwärtigen Rechtsgrundlage für die Erhebung von Daten sind mangelnde Flexibilität (wenn z.B. statistische Merkmale geändert werden müssen) und sehr begrenzte Möglichkeiten für die gemeinsame Nutzung und das Zusammenführen von Daten aus unterschiedlichen Quellen. In Bezug auf die mangelnde Flexibilität hat das StBA auf die neue Regelung in § 7 BStatG verwiesen, womit seit der letzten Peer-Review-Runde einer größeren Flexibilität / einem besseren Anpassungsvermögen an den Nutzerbedarf Rechnung getragen wird. Dieser Paragraph ermöglicht die Durchführung von statistischen Erhebungen ohne Auskunftspflicht zur Erfüllung eines kurzfristig auftretenden Datenbedarfs der obersten Bundesbehörden.

Ebenso dürfen zur Klärung wissenschaftlich-methodischer Fragestellungen auf dem Gebiet der Statistik Bundesstatistiken ohne Auskunftspflicht durchgeführt werden. Diese Art der gesetzlichen Regelung von Erhebungen für besondere Zwecke enthält erhebliche Beschränkungen (z.B. im Hinblick auf den Stichprobenumfang und die freiwillige Auskunftserteilung); sie kann nicht als ein effektives Mittel zur Verbesserung der Relevanz von amtlichen Statistiken angesehen werden.

Dem Peer-Review-Team wurde erläutert, dass das Gesetzgebungsverfahren von der Einbringung bis zur Verabschiedung einer entsprechenden Rechtsgrundlage im günstigsten Fall zwei Jahre dauert.

Der Statistische Beirat, der auch die Nutzer von Statistiken vertritt, hat die Empfehlung ausgesprochen, die Anordnung von Statistiken (das Gesetzgebungsverfahren) zu vereinfachen und die statistischen Erhebungen flexibler zu gestalten. Die Einzelheiten von Erhebungen könnten auf der unteren Gesetzgebungsebene geregelt und flexibler gehandhabt werden. Bei bereits vorhandenen Erhebungen könnten Änderungen ohne Durchlaufen eines Gesetzgebungsverfahrens vorgenommen werden. Die Rechtsgrundlage sollte nur die Merkmale, nicht aber die Definitionen, festlegen.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

- 3. Die deutschen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Statistikorgane sollten das Verfahren zur Anordnung statistischer Erhebungen vereinfachen, indem sie die gesamte Verantwortung für die Gestaltung von statistischen Erhebungen an die statistischen Stellen delegieren. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 1.3 und 1.4; Grundsatz 11)**

4.2.1.4 VERBESSERUNG DER DARSTELLUNG UND BERICHTERSTATTUNG ÜBER STATISTISCHE ARBEITSPROGRAMME AUF NATIONALER EBENE

Das StBA verfügt über umfassende und systematische Planungsmethoden und einen ebensolchen Planungsprozess. Im Jahr 2012 wurde zum ersten Mal ein strategischer Schwerpunkteplan erarbeitet, der seitdem jährlich aktualisiert worden ist. Diese Strategie umfasst die strategischen Handlungsfelder und strategischen Ziele der StLÄ und des StBA. Der jeweilige Entwurf für die Aktualisierung wird von einer Lenkungsgruppe erarbeitet, der die Amtsleiter von sieben StLÄ wie auch der Vizepräsident des StBA angehören. Er wird durch die Amtsleiterkonferenz bestätigt. Die strategische Schwerpunkteplanung steht für die Bemühungen des StBA um eine Harmonisierung der Prioritäten der StLÄ mit den Prioritäten der Bundesstatistik. Sie unterliegt einer regelmäßigen Berichterstattung: Das StBA informiert das Abteilungsleitungsgremium Fachstatistik (ALG FS) sowie die Amtsleiterkonferenz (ALK) über die Umsetzung der strategischen Projekte.

Das StBA erstellt einen fünf Jahre umfassenden Strategie- und Programmplan, der jährlich neu aufgelegt wird und ausschließlich das StBA und die Schwerpunkte auf Bundesebene betrifft. Die beiden strategischen Dokumente weisen Überlappungen im Hinblick auf die wichtigsten Handlungsfelder auf, wobei sie sich nicht explizit aufeinander beziehen. Bisher stehen der Öffentlichkeit keine speziellen Fortschrittsberichte zur Umsetzung der strategischen Schwerpunkteplanung bzw. des Strategie- und Programmplans zur Verfügung, obgleich ausgewählte Fortschritte im Jahresbericht des StBA zusammenfassend dargestellt werden.

Der rollierende, einen Zeitraum von fünf Jahren umfassende Strategie- und Programmplan beinhaltet eine Aufstellung der statistischen Arbeiten des StBA und der StLÄ. Daneben zeigt er auch die Querschnittstätigkeiten auf, die mit der Entwicklung von übergreifenden Standards, Methoden und Prozessen zusammenhängen. Der umfassende Überblick über die statistischen Erhebungen wird durch allgemeine Informationen über die hauptsächlichen Verwendungszwecke, die Hauptnutzer und die Kosten ergänzt. Dieser Plan hat jedoch nur die statistischen Arbeiten des StBA und der StLÄ im Blickfeld, er enthält keine Informationen zu Erhebungen und anderen statistischen Arbeiten der ONAs. Eine ONA teilte dem Peer-Review-Team mit, dass das Arbeits- und Entwicklungsprogramm intern allen Mitarbeitern zur Verfügung steht.

Abschließend wäre anzumerken, dass statistische Arbeitsprogramme vorhanden sind, wobei gegenwärtig die Erstellung, Veröffentlichung, Überprüfung der Umsetzung und entsprechende Berichterstattung im StBA, den StLÄ und den ONAs unterschiedlich gehandhabt werden.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

- 4. Das Statistische Bundesamt sollte regelmäßig ein konsolidiertes Arbeitsprogramm der nationalen Statistik erstellen und veröffentlichen, das die statistischen Erhebungen und anderen statistischen Arbeiten des Statistischen Bundesamts wie auch der anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen umfasst. Weiterhin sollten regelmäßige Berichte zum Stand der Arbeiten veröffentlicht werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 1.5)**

4.2.1.5 EINHEITLICHE POLITIK UND EIN ENTSPRECHENDES VERFAHREN BEI EINER ÖFFENTLICHEN STELLUNGNAHME ZU STATISTISCHEN FRAGEN

Das Peer-Review-Team wurde darüber informiert, dass das StBA auf Fehlinterpretationen, Kritik und Missbrauch von Statistiken in der Praxis proaktiv und transparent reagiert. In Abhängigkeit von den konkreten Umständen ergreift das StBA die folgenden Maßnahmen: Kontaktherstellung zu den Medien (Telefon, Schreiben, Interviews, Einladungen zu Expertengesprächen), Erstellung einer Pressemitteilung oder keinerlei Reaktion. In Extremfällen wird beim Deutschen Presserat Beschwerde eingelegt.

Es wurde erwähnt, dass bisher nur in wenigen Fällen Kritik an amtlichen Statistiken in der Öffentlichkeit geäußert wurde. Einer dieser Fälle betraf den Zensus 2011, insbesondere seine Durchführung und teilweise auch seine Ergebnisse.

Als grundlegendes Dokument regelt das Marketingkonzept 2011 des StBA und der StLÄ die Kommunikations- und Verbreitungsstrategien und -verfahren. Es legt *u.a.* die Produktpalette, Verbreitungskanäle, die Corporate Identity sowie Aspekte der Öffentlichkeitsarbeit fest. Wie die Peer Reviewer erfuhren, erarbeitet das StBA gegenwärtig eine umfassendere Unterlage zur Verbreitungsstrategie und den entsprechenden Verfahren.

Das vorliegende Marketingkonzept 2011 bietet keine einheitliche Orientierung für die Reaktion auf Fehlinterpretationen, Missbrauch und unbegründete Kritik an Statistiken.

Zur Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

- 5. Das Statistische Bundesamt sollte in Zusammenarbeit mit den statistischen Landesämtern eine gemeinsame Kommunikations- und Verbreitungsstrategie erarbeiten, die unter anderem das Verfahren bei einer öffentlichen Stellungnahme zu statistischen Fragen festlegt. Diese sollte auch von den anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen übernommen werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 1.7)**

4.2.2 STÄRKUNG DER NUTZERORIENTIERUNG

Die Kommunikation mit den Nutzerinnen und Nutzern trägt zur Verbesserung ihres Vertrauens in die Institutionen und ihre statistischen Produkte bei. Nutzerrückmeldungen sind eine wichtige Informationsquelle im Hinblick auf potentielle Möglichkeiten zur Verbesserung der Qualität statistischer Produkte sowie der Effizienz des StBA. Diese auf Gegenseitigkeit beruhende Kommunikation ist für das StBA wie auch die Nutzerinnen und Nutzer von Vorteil. Nur wenn das StBA den Nutzerbedarf kennt, kann es relevante und hochqualitative statistische Produkte anbieten; Nutzerrückmeldungen stellen hierbei die wichtigste Informationsquelle dar. Die Nutzerinnen und Nutzer benötigen statistische Produkte, die qualitativ hochwertig in Bezug auf Relevanz, Genauigkeit, Aktualität und Pünktlichkeit, Vergleichbarkeit und Kohärenz sind, sowie alle Metadaten, die für ihr Verständnis und die Beurteilung der Eignung der genannten Produkte für die von ihnen beabsichtigten Zwecke erforderlich sind.

Der Statistische Beirat sowie seine Fachausschüsse und Arbeitsgruppen fungieren als wichtigstes Bindeglied zwischen dem StBA und den Nutzerinnen und Nutzern seiner statistischen Produkte. Die StLÄ dienen als wichtige Kommunikationskanäle; sie halten den Kontakt zu den regionalen Stellen und Gremien. Im Rahmen der Kundenzufriedenheitsbefragungen, die im Abstand von vier Jahren durchgeführt werden, erhält das StBA wertvolle Rückmeldungen von den Nutzerinnen und Nutzern seines Statistikangebots. Auf der Website des StBA stehen den Nutzerinnen und Nutzern nicht nur Informationen zu den statistischen Ergebnissen, sondern auch Metadaten und Qualitätsberichte zur Verfügung, um ihnen das Verständnis und die Beurteilung der veröffentlichten statistischen Zahlen zu erleichtern.

Erfolgreiche Nutzerbeziehungen schließen weitere Leistungen des StBA für die Nutzerinnen und Nutzer ein. Folgende Bereiche werden hier behandelt: Relevanz und Aktualität der statistischen Daten, Ausgabe eines umfassenden jährlichen Veröffentlichungskalenders, Korrektur und Veröffentlichung von Fehlern sowie Zugang zu Mikrodaten für wissenschaftliche Zwecke.

4.2.2.1 RELEVANZ UND AKTUALITÄT

Der Statistische Beirat sowie seine Fachausschüsse und Arbeitsgruppen sind wichtige Gremien, um die Nutzerinnen und Nutzer in die Gestaltung und Erstellung statistischer Produkte einzubeziehen und Nutzerrückmeldungen zu erhalten. In Gesprächen mit Nutzervertretern wurde das Peer-Review-Team über die guten Beziehungen zu den unterschiedlichen Gremien der amtlichen Statistik, die hohe Zufriedenheit mit den statistischen Produkten und das gute Dienstleistungsangebot des StBA informiert. Vertreter der Wissenschaft äußerten einige Bedenken hinsichtlich der Verfügbarkeit bestimmter

statistischer Daten, zum Beispiel der Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC).

Das StBA hat eine Strategie erarbeitet, um negative Prioritäten im Arbeitsprogramm zu identifizieren. Sie zielt darauf ab, den Umfang des statistischen Programms dadurch zu begrenzen, dass das statistische Produkt mit der geringsten Priorität gestrichen wird, wenn das Programm um ein neues statistisches Produkt erweitert werden soll. Den Peer Reviewern ist nicht ganz klar, wie dieses Verfahren in der Praxis umgesetzt wird. Es sollte jedoch angemerkt werden, dass sich diese Strategie negativ auf die Relevanz des statistischen Produktangebots auswirken kann.

Viele externe Interessenvertreter wiesen auf die Ressourcenknappheit des StBA hin und auch darauf, dass einige statistische Arbeiten langsam vorangehen; in manchen Fällen müssen Nutzerinnen und Nutzer lange Wartezeiten in Kauf nehmen. Eine damit zusammenhängende Beobachtung des Peer-Review-Teams bezieht sich auf die Aktualität statistischer Produkte. Die Aktualität wird vom StBA nicht systematisch geplant bzw. gemessen. Für viele statistische Produkte weist der jährliche Veröffentlichungskalender keinen Veröffentlichungstermin aus, was darauf hinweist, dass kein konkretes Datum für die Veröffentlichung geplant ist. Das Peer-Review-Team hat den Eindruck gewonnen, dass Aktualität nicht als Qualitätsindikator gesehen wird und die Verbesserung der Aktualität kein strategisches Ziel darstellt.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

- 6. Das Statistische Bundesamt sollte eine Strategie zur Verbesserung der Aktualität statistischer Produkte einführen, um den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer besser gerecht zu werden. Diese Strategie sollte mit einem detaillierten internen Arbeitsplan unterlegt werden. Die Aktualität sollte auch systematisch gemessen werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 13.1)**

4.2.2.2 VERÖFFENTLICHUNGSKALENDER, VORABZUGANG UND VERÖFFENTLICHUNG VON ZWISCHENERGEBNISSEN

Das StBA stellt den Nutzerinnen und Nutzern auf seiner Website eine breite Palette statistischer Ergebnisse, Tabellen und Zahlen zur Verfügung. Verschiedene Datenbanken ermöglichen es den Nutzerinnen und Nutzern, statistische Ergebnisse zusammenzustellen, die auf ihre individuellen Bedürfnisse abgestimmt sind. Geplante Veröffentlichungstermine können die Nutzerinnen und Nutzer einerseits dem jährlichen Veröffentlichungskalender, der auch die Anforderungen des Speziellen Datenverbreitungsstandards (SDDS) des Internationalen Währungsfonds (IWF) umfasst, und andererseits einer kurzfristigen Terminvorschau für die in der jeweiligen Folgewoche geplanten Pressemitteilungen entnehmen. Ein umfassender Jahresveröffentlichungskalender steht noch nicht zur Verfügung. Ein solcher umfassender Veröffentlichungskalender würde den Nutzerinnen und Nutzern die Planung ihrer statistikbezogenen Arbeiten unter Verwendung der Ergebnisse des StBA erleichtern.

Revisionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, der Außenhandelsstatistik, des Arbeitskostenindex und mehrerer anderer Statistiken werden in unterschiedlicher Art und Weise durchgeführt und an verschiedenen Stellen bekannt gegeben. Es gibt keine allgemeine Revisionspolitik und auch keine entsprechenden Verfahren für geplante regelmäßige und

unregelmäßige Revisionen. Für die Nutzerinnen und Nutzer wäre hier ein umfassender Revisionskalender hilfreich.

Das StBA gewährt einen weitreichenden Vorabzugang zu Pressemitteilungen. Die Vorabzugangsberechtigten werden auf der Website des StBA zusammen mit der beschriebenen Vorabveröffentlichungsstrategie bekannt gegeben. Einen Vorabzugang erhalten Ministerien und die Deutsche Bundesbank. Die Gewährung eines Vorabzugangs ist auch auf Länderebene gängige Praxis. Die einzelnen StLÄ verfolgen jedoch eine unterschiedliche Vorabveröffentlichungspolitik. Das Peer-Review-Team hat den Eindruck gewonnen, dass die Handhabung des Vorabzugangs im Einklang mit dem Verhaltenskodex steht. Dennoch sollten die Politik und Praxis des Vorabzugangs in den StLÄ weiter harmonisiert und die umfassende Einhaltung des Prinzips des gleichberechtigten Zugangs zu statistischen Veröffentlichungen weiter gestärkt werden.

Das Peer-Review-Team wurde unterrichtet, dass das Kraftfahrt-Bundesamt einigen Nutzerinnen und Nutzern außerhalb des nationalen statistischen Systems täglich Zwischenergebnisse der Kraftfahrzeugzulassungsstatistik zur Verfügung stellt, wohingegen die breite Öffentlichkeit nur auf die endgültigen Monatsergebnisse der Statistik zugreifen kann. Im Einklang mit dem Verhaltenskodex ist eine solche bevorzugte Behandlung öffentlich bekannt zu geben. Das Peer-Review-Team empfiehlt dem StBA und dem Kraftfahrt-Bundesamt, diesen Punkt einer eingehenden Prüfung zu unterziehen.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlungen aus:**

- 7. Das Statistische Bundesamt sollte einen umfassenden jährlichen Veröffentlichungskalender für statistische Produkte herausgeben. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 6.5)**
- 8. Das Statistische Bundesamt sollte eine einheitliche und transparente Politik sowie entsprechende Verfahren für geplante regelmäßige und unregelmäßige Revisionen statistischer Daten einführen. Es sollte weiterhin einen umfassenden Revisionskalender veröffentlichen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 6.6 und 8.6)**
- 9. Das Kraftfahrt-Bundesamt sollte seine Praxis ändern, einigen Nutzerinnen und Nutzern Zwischenergebnisse der Kraftfahrzeugzulassungsstatistik zur Verfügung zu stellen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 6.7)**

4.2.2.3 GEMEINSAMES VERFAHREN FÜR DIE BERICHTIGUNG UND VERÖFFENTLICHUNG VON FEHLERN

Wie in jeder anderen statistischen Stelle kann es vorkommen, dass eine Veröffentlichung des StBA, eines StLA oder einer ONA einen Fehler enthält. Die "Richtlinie zum Umgang mit Veröffentlichungsfehlern" des StBA stellt eine einheitliche Behandlung, Berichtigung, Dokumentation und Kommunikation von Veröffentlichungsfehlern des StBA sicher.

Die StLÄ haben ähnliche eigene Verfahren, wobei die meisten von ihnen über keine Richtlinien oder eine schriftlich niedergelegte Politik für den Umgang mit Veröffentlichungsfehlern verfügen. Es wird empfohlen, dass sich das StBA, die StLÄ und die ONAs auf ein gemeinsames Verfahren für die Berichtigung von Fehlern, die in veröffentlichten

Statistiken festgestellt werden, verständigen und dieses auf den Websites des StBA und der StLÄ veröffentlichen.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

10. Das Statistische Bundesamt, die statistischen Landesämter und die anderen europäische Statistiken produzierenden nationalen Stellen sollten sich auf ein gemeinsames Verfahren für die Berichtigung von Fehlern, die in veröffentlichten Statistiken festgestellt werden, verständigen und dieses Verfahren auf ihren Websites veröffentlichen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 6.3)

4.2.2.4 FORSCHUNGSDATENZENTREN

Die Forschungsdatenzentren des StBA und der StLÄ liefern der Wissenschaft vielfältige statistische Daten in Form von anonymisierten Public Use Files, Scientific Use Files und Ähnlichem. Sie stellen von der Wissenschaft anerkannte Zentren dar. Auf der Grundlage der verfügbaren Daten ist eine große Zahl von Forschungsprojekten durchgeführt worden. Als Ergebnis vieler dieser Projekte wurden Veröffentlichungen in wissenschaftlichen Zeitschriften publiziert.

Die Forschungsdatenzentren arbeiten derzeit an weiteren Datenzugangsmöglichkeiten (z.B. Fernzugang und kontrollierte Datenfernverarbeitung) sowie an einer Erweiterung der verfügbaren Daten. Vorerst besteht das Ziel der Forschungsdatenzentren darin, Mikrodatsätze zu erstellen, die Daten aus unterschiedlichen Quellen miteinander verbinden. Die Wissenschaft wie auch das Peer-Review-Team begrüßen all diese Aktivitäten.

Ein Punkt, auf den das Peer-Review-Team aufmerksam gemacht wurde, ist die Preispolitik der Forschungsdatenzentren. Die Gebühren sind stark gestiegen und können einen Hinderungsgrund darstellen, insbesondere für Studenten.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

11. Das Statistische Bundesamt und die statistischen Landesämter sollten die Preispolitik der Forschungsdatenzentren überprüfen und die Gebühren möglichst herabsetzen, um die Nutzung von Mikrodaten für wissenschaftliche Zwecke zu erleichtern. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 15.4)

4.2.3 VERBESSERUNG DES QUALITÄTSMANAGEMENTS

Das BStatG sowie die Ziele und die Vision des StBA zeigen deutlich dessen Engagement bei der Sicherung der Qualität der im StBA entsprechend der Qualitätserklärung des ESS erstellten Statistiken. Auch stellt die Qualität das bedeutendste Handlungsfeld in der strategischen Schwerpunkteplanung 2014 / 2015 dar.

Die Organisationsstruktur des Qualitätsmanagements besteht aus dem Qualitätsbeauftragten des StBA und den Qualitätsbeauftragten der StLÄ, dem Arbeitskreis "Qualität" und dem Netzwerk Datenqualität. Qualitätsbeauftragter des StBA ist die Leiterin / der Leiter der Gruppe

B2 "Institut für Forschung und Entwicklung in der Bundesstatistik". Der Arbeitskreis "Qualität" besteht aus dem Qualitätsbeauftragten des StBA als Vorsitzendem des AK "Qualität" und den Qualitätsbeauftragten der StLÄ. Neben dem AK "Qualität" umfasst das Netzwerk Datenqualität auch das Kernteam, das sich aus verschiedenen Einheiten der Querschnittsabteilungen des StBA zusammensetzt, sowie den Qualitätszirkel, der aus dem Kernteam und fünf Gruppenleiterinnen oder Gruppenleitern aus den Fachabteilungen des StBA besteht. Das StBA hat amtsweite Selbstbewertungen und Fremdbewertungen auf Grundlage des Exzellenzmodells der Europäischen Stiftung für Qualitätsmanagement (EFQM) eingeführt. Im Abstand von drei Jahren werden diese Bewertungen als Diagnoseinstrument für das Qualitätsmanagement, die Organisation und die Arbeitsabläufe herangezogen; die nächste Bewertung findet im Jahr 2015 statt.

Das StBA hat auf seiner Website die zwischen dem StBA und den StLÄ abgestimmten "Qualitätsstandards der amtlichen Statistik" veröffentlicht. Die Qualitätsstandards beschreiben die über alle Phasen der statistischen Produktionsprozesse hinweg eingesetzten Methoden. Sie werden allerdings vor allem in der Einführungsfortbildung verwendet; umfassende Qualitätsleitlinien mit Schwerpunkt auf dem Produktionsprozess werden derzeit entwickelt.

Angesichts der dezentralen Erstellung statistischer Produkte sind die Bewertung und Validierung der Basisdaten innerhalb des statistischen Systems sowie die Kommunikation zwischen dem StBA und den StLÄ zur Datenqualität Themen, denen besondere Bedeutung zukommt. Mit dem Qualitätsdatenblatt wird derzeit ein neues gemeinsames Instrument zur Qualitätssicherung des StBA und der StLÄ entwickelt.

Das StBA verfügt über eine große Auswahl an Qualitäts- und Metadatenberichten, die bereits eine fast 10-jährige Tradition im StBA haben. Der Schwerpunkt der Qualitätsberichte liegt auf den europäischen Qualitätskriterien. Es wurde eine Datenbank für Qualitätsberichte entwickelt, die die Erstellung und Aktualisierung von Qualitätsberichten erleichtert. Die Qualitätsberichte sind im Allgemeinen mit dem ESMS-Format (Euro-SDMX Metadata Structure) kompatibel und können in diesem Format abgebildet werden.

In diesem Abschnitt werden folgende Themen behandelt: Qualitätsleitlinien, Bewertung und Validierung der Basisdaten und Zwischenergebnisse, Qualitätsberichte und Metadaten, Qualitätsaspekte und Überprüfung statistischer Produkte.

4.2.3.1 QUALITÄTSLEITLINIEN

Die "Qualitätsstandards der amtlichen Statistik" wurden 2006 beschlossen, um den Nutzerinnen und Nutzern deutlich zu machen, dass sich das StBA des Verhaltenskodex bewusst ist und sich um dessen Einhaltung bemüht. Ein weiteres Ziel dieses Dokuments ist die Unterstützung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Verbesserung der statistischen Prozesse und Produkte. Nach Auskunft der StBA-Leitungsebene werden die "Qualitätsstandards" heute vor allem in der Einführungsfortbildung für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingesetzt.

Nach dem Qualitätssicherungsrahmen des ESS sollten Qualitätsleitlinien zur praktischen Umsetzung des Qualitätsmanagements in den statistischen Produktionsprozessen vorhanden sein. Diese Leitlinien sind ein wichtiges Instrument zur Sicherung einer gleichbleibend hohen Qualität statistischer Produkte. Sie erleichtern die Arbeit der Fachabteilungen, darunter auch die Schulung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Entwicklung und Verfügbarkeit solcher Leitlinien bietet auch Potenzial zur Verbesserung der Effizienz statistischer Prozesse.

Das StBA und die StLÄ stellen derzeit ihre statistischen Produktionsprozesse um und passen die Produktion an das Generic Statistical Business Process Model (GSBPM - Geschäftsprozessmodell der Amtlichen Statistik (GMAS)) an. Die Qualitätsleitlinien müssen daher ebenfalls angepasst werden. Neue Qualitätsleitlinien sollten detailliert die Umsetzung des Qualitätsmanagements in künftigen statistischen Produktionsprozessen beschreiben. Auch sollten diese Leitlinien die Qualitätsüberwachung in jeder Phase des statistischen Produktionsprozesses beschreiben und dabei die Situation der StLÄ und der ONAs berücksichtigen. Zur Anwendung der Leitlinien und zu den Ergebnissen der Überwachung soll jährlich berichtet werden.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

12. Das Statistische Bundesamt sollte Qualitätsleitlinien einführen, die detailliert die Umsetzung des Qualitätsmanagements bei den statistischen Produktionsprozessen auf Grundlage des Geschäftsprozessmodells der Amtlichen Statistik beschreiben. Diese oder ähnliche Qualitätsleitlinien sollten auch von den Statistischen Landesämtern und den anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen eingeführt werden. Zur Anwendung der Leitlinien und zu den Ergebnissen der Überwachung soll jährlich berichtet werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 4.1 und 4.2)

4.2.3.2 BEWERTUNG DER BASISDATEN UND ZWISCHENERGEBNISSE

Aufgrund der gemeinsamen Zuständigkeiten im nationalen statistischen System kommt der Bewertung und Validierung der Basisdaten besondere Bedeutung zu. Dies gilt auch für Zwischenergebnisse, die von den StLÄ erstellt werden, bevor sie zur Weiterverarbeitung an das StBA übermittelt werden. Es werden verschiedene Maßnahmen ergriffen, um eine hohe Qualität der von den StLÄ erhobenen Daten zu gewährleisten, z.B. Plausibilisierungsrichtlinien, Plausibilisierungswerkzeuge, koordinierte Validierungsprüfungen und Mitarbeiterschulungen. Darüber hinaus setzen einige StLÄ landesspezifische Plausibilitätsprogramme ein. Im Zuge der Anpassung der Statistikproduktion an das GSBPM (GMAS) wird auch die Datenerhebungsphase betrachtet. Werkzeuge zur Plausibilitätsprüfung werden überarbeitet und die verfügbaren Imputationsverfahren werden angepasst, einschließlich der Berechnung des Imputationsindikators entsprechend den ESS Quality and Performance Indicators. Es werden Qualitätsdatenblätter entwickelt, um die Plausibilitätsprüfungen und Imputationen systematisch dokumentieren zu können.

Nach dem Prüfbesuch erhielt das Peer-Review-Team das Ergebnis eines Plausibilisierungsprojekts: das Handbuch für die Plausibilisierung. Es enthält umfassende Richtlinien zur Validierung von Basisdaten und Zwischenergebnissen.

Die Kommunikation mit den Eignern von Verwaltungsdaten findet während des Gesetzgebungsprozesses statt, der zu einer Regelung der statistischen Verwendung der betreffenden Verwaltungsdaten führt, sowie in eher informellen Diskussionen z.B. zu Qualitätsaspekten. Das StBA kann dem Eigner von Verwaltungsdaten die Ergebnisse statistischer Analysen zum Zweck von Informationsaustausch und Feedback zur Verfügung stellen. Eine systematischere Grundlage für die Kommunikation zwischen dem statistischen System und dem Eigner von Verwaltungsdaten könnte sich positiv auf die Qualitätsverbesserung von Verwaltungsdaten und statistischen Produkten auswirken. So

könnte man den Eignern von Verwaltungsdaten z.B. Werkzeuge zur Bewertung der Qualität ihrer Daten zur Verfügung stellen.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlungen aus:**

13. Das Statistische Bundesamt sollte Leitlinien zur Bewertung und Validierung von Basisdaten und Zwischenergebnissen einführen. Diese Leitlinien sollten auch von den Statistischen Landesämtern und evtl. den anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen übernommen werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 8.5 und 12.1)

14. Das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter sollten eine formalisierte Kommunikation mit den Eignern von Verwaltungsdaten einrichten und diesen Werkzeuge für eine systematische Bewertung der Datenqualität zur Verfügung stellen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 8.9)

4.2.3.3 QUALITÄTSBERICHTE UND METADATEN

Die Leitungsebenen des StBA und der StLÄ sind sich durchaus dessen bewusst, dass die Erstellung hochwertiger Produkte unabdingbar für den guten Ruf der amtlichen Statistik und das ihr in der Öffentlichkeit entgegengebrachte Vertrauen ist. Jede Abteilung ist für die Qualitätsüberwachung und die Sicherung ihrer eigenen statistischen Prozesse zuständig. Unterstützung erhält sie von Querschnittsgruppen und -referaten, und zwar insbesondere von den Gruppen Mathematisch-statistische Methoden und IT-Unterstützung des Geschäftsprozesses. Auf der StBA-Website stehen zu den meisten statistischen Produkten konzeptionelle und methodische Informationen, die den Nutzerinnen und Nutzern das Verständnis und die Beurteilung der Qualität der Statistiken erleichtern können. Dies gilt auch für die Datenbank des Gemeinsamen Neuen Statistischen Informationssystems (GENESIS). Das Standardformat dieser Informationen ist der Qualitätsbericht, der Informationen zur Qualität der statistischen Ergebnisse sowie zu den eingesetzten Konzepten, Definitionen und statistischen Methoden enthält.

Der Aufbau der Qualitätsberichte wurde bereits im Jahr 2004 zwischen dem StBA und den StLÄ vereinbart. Der Bericht besteht aus zwei einleitenden Kapiteln, in denen die allgemeinen Aspekte und der Zweck des statistischen Produkts dargestellt werden, einem Kapitel zu den zugrundeliegenden statistischen Methoden, drei Kapiteln zu den EU-Qualitätskriterien und schließlich drei Kapiteln zu technischen Themen, wie der Beziehung zu anderen statistischen Produkten, der Verbreitung sowie relevanten Konzepten, Klassifikationen usw. Der Aufbau des Qualitätsberichts entspricht in etwa dem ESMS-Format und enthält insbesondere alle Qualitätsdimensionen. Die in der GENESIS-Datenbank enthaltenen Metadaten weisen eine ähnliche Struktur auf.

Der Detaillierungsgrad in den Berichten für die verschiedenen Statistiken ist sehr unterschiedlich. Im Allgemeinen entspricht der Inhalt der Qualitätsberichte der nutzerorientierten Information. Produzentenorientierte Qualitätsberichte wurden noch nicht entwickelt. Die Anpassung der statistischen Produktionsprozesse an das GSBPM (GMAS) wird eine zusätzliche und vertiefte Dokumentation der hinter den verschiedenen statistischen Produkten stehenden Prozesse erforderlich machen. Als Neuerung wird derzeit bereits eine Datenbank für Qualitätsberichte aufgebaut, die die Erstellung und Aktualisierung von

Qualitätsberichten erleichtern soll. Eine weitere Neuerung ist die Berechnung und Berichterstattung zu den ESS Quality and Performance Indicators.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlungen aus:**

15. Das Statistische Bundesamt sollte den Nutzerinnen und Nutzern Qualitätsberichte für alle Statistiken zur Verfügung stellen. Die bereits vorhandenen Berichte sollten durch Standardisierung des Formats und stärkere Homogenität der Inhalte verbessert werden. Für interne Zwecke und für Fachnutzerinnen und -nutzer sollten produzentenorientierte Qualitätsberichte zur Verfügung stehen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 4.3, 6.4 und 15.5)

16. Das Statistische Bundesamt sollte den Nutzerinnen und Nutzern alle relevanten Metadaten zur Methodik statistischer Prozesse einschließlich der Verwendung von Verwaltungsdaten und Qualitätsindikatoren zur Verfügung stellen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 6.4 und 15.6)

4.2.3.4 QUALITÄTSASPEKTE DER STATISTISCHEN PRODUKTE

Die Messung und Dokumentation von Qualitätsindikatoren sind von hoher Bedeutung für die Nutzerinnen und Nutzer statistischer Produkte und für die Bewertung der Qualität der vom StBA erstellten Statistiken. Bei den Genauigkeitsindikatoren sind Stichprobenfehler und Nichtstichprobenfehler von besonderem Interesse, da sie direkte Auswirkungen auf die Interpretation und Nutzung des statistischen Produkts haben können. Im StBA wurden systematische Konzepte für einzelne Statistiken entwickelt, die sowohl die Identifikation von Fehlerquellen als auch die Berechnung von Qualitätsindikatoren entsprechend den ESS Quality and Performance Indicators ermöglichen. Beispiele sind Indikatoren zu Stichprobenfehlern, zur Übererfassungsquote und zu Antwortausfällen. Die Messung von Stichproben- und Nichtstichprobenfehlern erfordert eine enge Zusammenarbeit mit den StLÄ, da es dort Details geben könnte, die zu berücksichtigen sind. Die im StBA und in den StLÄ verwendeten Qualitätsdatenblätter werden die systematische Fehlermessung und -dokumentation verbessern. Das Qualitätsdatenblatt wird vom StBA als Bestandteil eines übergreifenden, systematischen Messungs- und Sicherungsprozesses für die Datenqualität betrachtet und entspricht auch europäischen Anforderungen wie z.B. Qualitätsberichten. Zwischen dem StBA und den StLÄ müssen Leitlinien zur Messung von Stichproben- und Nichtstichprobenfehlern abgestimmt werden und die Qualitätsberichte sollten entsprechend angepasst werden.

Für die Nutzerinnen und Nutzer sind Kohärenzaspekte nicht einfach zu erkennen. Solche Aspekte sind z.B. die Konsistenz zwischen vorläufigen und endgültigen Ergebnissen (d. h. die Kontinuität), zwischen Mikrodaten oder Zwischenergebnissen und aggregierten Daten, zwischen Monats- und Jahresergebnissen, zwischen Basisstatistiken und Ergebnissen aus sekundären Auswertungen wie in den VGR, und auch die nichtdeterministische Konsistenz wie z. B. Ergebnisse, die aus verschiedenen Datenquellen stammen, sich aber auf dasselbe Konzept beziehen, oder die Konsistenz zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, auch als Plausibilität bezeichnet. Im StBA wurden Kohärenzleitlinien für bestimmte Statistiken entwickelt, z.B. im Kontext der Reform der Unternehmensstatistik. Bisher verfügt das StBA nicht über allgemeine Leitlinien zur Überwachung der internen Kohärenz von Statistiken. Die für Verbreitung zuständige Einheit informiert die Fachabteilungen, wenn sie in verschiedenen

Statistiken ein Kohärenzdefizit feststellt. Allerdings sind viele Kohärenzaspekte nicht einfach zu erkennen, wenn man kein Experte im betreffenden Fachgebiet ist. Es sollten Verfahrensweisen und Leitlinien zur Kohärenzüberwachung entwickelt und systematisch umgesetzt werden.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlungen aus:**

17. Das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter sollten Stichproben- und Nichtstichprobenfehler systematisch und umfassend messen. Das Statistische Bundesamt sollte Leitlinien zur Unterstützung der Statistischen Landesämter bei dieser Aufgabe erarbeiten. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 12.2)

18. Das Statistische Bundesamt sollte Leitlinien zur Überwachung der internen Kohärenz entwickeln und diese Überwachung systematisch durchführen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 14.1)

4.2.3.5 ÜBERPRÜFUNG DER STATISTISCHEN PRODUKTE

Das StBA verfügt über verschiedene Werkzeuge zur Überprüfung der statistischen Produkte. Selbstbewertungen einzelner Statistiken auf der Grundlage von DESAP (Development of a Self-Assessment Programme) sind für bestimmte Anlässe verpflichtend, wie z.B. im Falle größerer Änderungen bei IT-Fachprogrammen. Es werden internationale Audits durchgeführt und Eurostat unternimmt Kontrollbesuche u.Ä. Ein Prozessmanagement untersucht systematisch die Statistiken des StBA, z.B. wurden seit 2011 Statistiken aus den Gruppen 1) Preise, 2) Dienstleistungen, Verkehr, Tourismus und 3) Land- und Forstwirtschaft, Fischerei eingehend betrachtet. Von Audits waren bisher in Einzelfällen auch Statistische Landesämter betroffen. Es gibt im StBA kein umfassendes Konzept für die Durchführung interner Audits oder für selbst initiierte Audits durch externe Sachverständige. Der Vorschlag eines Konzepts zur Durchführung interner und externer Qualitätsüberprüfungen liegt in der Zuständigkeit des Arbeitskreises „Qualität der statistischen Prozesse und Produkte“.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

19. Das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter sollten ein umfassendes Konzept zur Durchführung interner Audits bzw. zur Initiierung von Audits durch externe Sachverständige entwickeln. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 4.4)

4.2.4 VERWENDUNG VON VERWALTUNGSDATEN, AUSWEITUNG DES ENTSPRECHENDEN GESETZLICHEN AUFTRAGS, MODERNISIERUNG STATISTISCHER PROZESSE UND SICHERUNG STATISTISCHER KAPAZITÄTEN

Verwaltungsdaten sind in Deutschland eine wichtige Datenquelle, insbesondere für die Unternehmensstatistik, aber auch darüber hinausgehend. Die Verwendung von Verwaltungsdaten schafft erhebliche Effizienzgewinne sowohl für die Datenlieferanten (durch Entlastung der Unternehmen) als auch für die Produzenten der entsprechenden Statistiken. Allerdings können bei der Verwendung von Verwaltungsdaten eine Reihe von Problemen

aufzutreten, vor allem hinsichtlich Erfassungsbereich, Konzepten und Definitionen sowie der Anwendung von Codierrahmen, die nicht europäischen Standards entsprechen.

4.2.4.1 VERWENDUNG VON VERWALTUNGSDATEN

Der Auftrag der statistischen Stellen zur Erhebung von Daten ergibt sich derzeit aus bestimmten Rechtsgrundlagen, die sich auf einzelne Statistiken und auf die Verwendung von Verwaltungsdatenbanken für statistische Zwecke beziehen. Dies betrifft Erhebungen und Verwaltungsdaten für europäische Statistiken sowie von Bundesregierung und Ländern benötigte Daten. Es gibt derzeit keine allgemeine Rechtsgrundlage, die einen umfassenden Zugang zu Verwaltungsdaten für statistische Zwecke erlaubt.

Dem Peer-Review-Team wurde mitgeteilt, dass eine allgemeinere Rechtsnorm, die den Zugang zu Verwaltungsdaten erweitern würde, nur schwer mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu vereinbaren wäre. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volks- und Wohnungszählung (1983) leitet sich vor allem aus diesem speziellen Grundrecht ab und bestimmt die wichtigsten Grundsätze des BStatG.

Es ist anzumerken, dass sich die Verwendung von Verwaltungsdaten für statistische Zwecke im nationalen statistischen System verbessert. Das StBA und die StLÄ verwenden derzeit ca. 140 verschiedene Verwaltungsquellen für statistische Zwecke. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens werden die entsprechenden Verwaltungsstellen konsultiert und die Eignung der Daten wird geprüft. Das jüngste und bekannteste Beispiel für die Verwendung von Registerdaten steht im Zusammenhang mit der Volks- und Wohnungszählung (2011). Die ONAs produzieren europäische Statistiken vorwiegend unter Nutzung von Verwaltungsdatenquellen.

Das Peer-Review-Team nahm auch zur Kenntnis, dass derzeit bundesweit Anstrengungen unternommen werden, Verwaltungsdaten vollständig zu standardisieren. Dies bietet das Potenzial, indirekt eine bessere Verwendung von Verwaltungsdaten zu ermöglichen und verschiedene Verwaltungsdatenbanken besser zu integrieren. Wie stark eine bessere Verwendung von Verwaltungsdaten für statistische Zwecke erleichtert werden kann, hängt allerdings davon ab, wie stark das StBA, die StLÄ und die ONAs in einer frühen Phase der Gestaltung von Verwaltungsdaten Einfluss nehmen können. Die Peer Reviewer nahmen zur Kenntnis, dass die statistischen Stellen normalerweise nicht frühzeitig in die Gestaltung der Verwaltungsdatenquellen eingebunden sind. Allerdings sind einige ONAs auch Produzenten von Verwaltungsdaten und als solche direkt an der Gestaltung von Verwaltungsdaten beteiligt (z.B. die Bundesagentur für Arbeit).

Der Statistische Beirat schlägt vor, eine allgemeine Regelung zu entwickeln und zu verabschieden, die dem StBA und den StLÄ allgemeinen Zugang zu solchen Verwaltungsdaten ermöglicht, die für ihre statistischen Aufgaben relevant sind. Das nationale Recht sollte in dieser Hinsicht stärker dem Europäischen Statistikgesetz entsprechen.

Schließlich ist festzuhalten, dass das Mandat zur Verwendung von Verwaltungsdaten für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken noch eingeschränkt ist. Das StBA muss jedes Mal einen speziellen Auftrag hierzu erhalten.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlungen aus:**

20. Die deutschen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Statistikorgane sollten allgemeinere gesetzliche Regelungen ausarbeiten und verabschieden, die dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Landesämtern ein flexibleres Mandat zur Verwendung von Verwaltungsdaten für statistische Zwecke erteilen, um so die Auskunftgebenden zu entlasten und die Qualität der Statistiken zu stärken. Das Statistische Bundesamt sollte bei diesen Bestrebungen die Führungsrolle übernehmen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 2.2)

21. Es sollten Regelungen getroffen werden, wonach das Statistische Bundesamt, die Statistischen Landesämter und die anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen zu Gestaltung und Aufbau von Verwaltungsdatenbanken konsultiert werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 8.7)

4.2.4.2 VERWENDUNG VORHANDENER DATEN FÜR ANDERE UND WEITERE STATISTISCHE ZWECKE

Bei seinen Untersuchungen stieß das Peer-Review-Team auf ein spezielles Problem im Zusammenhang mit der Verwendung von Daten der Volks- und Wohnungszählung. Das StBA verwaltet aktiv archivierte Mikrodaten entsprechend den Rechtsvorschriften und auf Grundlage eines im Jahr 2014 eingeführten Archivierungsmanagementsystems (AMS). Die Zusammenführung bestimmter Quellen ist erlaubt, wenn dadurch Daten erzeugt werden, die anderenfalls eine zusätzliche statistische Erhebung erforderlich machen würden. Eine besondere Problematik ergibt sich jedoch in Zusammenhang mit dem Zensusgesetz. Das Zensusgesetz 2011 ermöglichte theoretisch die Verknüpfung bestimmter Daten auf Mikroebene für Zwecke des Zensus. Für die Zukunft verlangt das Zensusgesetz allerdings, dass personenbezogene Merkmale gelöscht werden und das Adressregister nach 2015 nicht mehr verwendet wird. Dies bedeutet, dass die statistischen Stellen nur eine begrenzte Befugnis haben, Maßnahmen anzuregen, die eine Verknüpfung und Wiederverwendung von Zensusdaten ermöglichen, um so die Auskunftgebenden zu entlasten und das Potenzial für Qualitätsverbesserungen zu nutzen.

Dem Peer-Review-Team wurde auch mitgeteilt, dass eine Verknüpfung von Haushalts-erhebungsdaten mit Verwaltungsdaten rechtlich nicht zulässig ist.

Das Peer-Review-Team war einerseits beeindruckt von dem Umfang, in dem Verwaltungsdaten für statistische Zwecke verwendet werden, andererseits stellte es fest, dass Daten nur in beschränktem Umfang gemeinsam durch das StBA, die StLÄ und die ONAs genutzt werden. Dies beschränkt sich im Wesentlichen darauf, dass die StLÄ Daten gemeinsam mit dem StBA nutzen, wobei erstere die Aufgabe haben, Länderdaten dem StBA zu übermitteln, das dann die entsprechenden Statistiken auf Bundesebene zusammenstellt. Auch hier spiegelt sich das BStatG wider, ergänzt durch Einzelgesetze zu bestimmten statistischen Produkten: Der Zugang zu Verwaltungsdaten wird unter bestimmten rechtlichen Voraussetzungen und Regelungen zur Erstellung bestimmter Bundesstatistiken gewährt. Das BStatG bezieht sich auch auf Unternehmensregister (z.B. erlaubt das aktuelle Gesetz der Deutschen Bundesbank keinen Zugang zu dem vom StBA geführten statistischen Unternehmensregister) und zentrale Datenspeichersysteme, die beim StBA und den StLÄ geführt werden. Auch hier sind die ONAs nicht in die Regelungen zur gemeinsamen Datennutzung einbezogen. Es sind zwar technische Werkzeuge vorhanden, die den

Datenzugang ermöglichen, soweit er rechtlich erlaubt ist, aber es gibt kein allgemeines Gesetz zur gemeinsamen Datennutzung in (und zwischen) statistischen Stellen.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlungen aus:**

22. Die deutschen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Statistikorgane sollten das nächste Zensusgesetz so ausarbeiten und verabschieden, dass Einzeldaten dauerhaft statt nur für einen begrenzten Zeitraum archiviert werden, und sollten weiterhin geeignete Geheimhaltungs- und Datensicherheitsregeln vorsehen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 9.5 und 9.6)

23. Die deutschen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Statistikorgane sollten allgemeinere gesetzliche Regelungen ausarbeiten und verabschieden, die dem Statistischen Bundesamt, den Statistischen Landesämtern und den anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen ein flexibleres Mandat zur gemeinsamen Verwendung vorhandener Mikrodaten in und zwischen diesen Organen erteilen. Auch sollte eine Rechtsgrundlage zur Verknüpfung von Haushaltserhebungsdaten mit Verwaltungsunterlagen geschaffen werden, um so die Auskunftgebenden zu entlasten und das Potenzial für Qualitätsverbesserungen zu nutzen. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 9.5)

4.2.4.3 AUSGLIEDERUNG VON IT-DIENSTLEISTUNGEN

Für die Archivierung, gemeinsame Nutzung und Integration von Daten müssen effektive Datensicherheitsregelungen gelten, um die statistische Geheimhaltung sicherzustellen. Allgemein beeindruckt war das Peer-Review-Team sowohl von den für die Sicherstellung der statistischen Geheimhaltung getroffenen Regelungen als auch von der im nationalen statistischen System herrschenden Kultur, die der Datensicherheit und -geheimhaltung einen hohen Stellenwert beimisst. Sorge bereiten dem Peer-Review-Team allerdings die Regelungen zu den zentralen IT-Dienstleistungszentren. Eine Entscheidung der Bundesregierung hat zu einer schrittweisen Konsolidierung der Dienstleistungen des IT-Betriebs (IT-Dienstleistungen des Rechenzentrums) in der öffentlichen Verwaltung des Bundes sowie zu einer gemeinsamen Entwicklung von Basis- und Querschnitts-IT-Dienstleistungen geführt. Ziel der gemeinsamen Nutzung von IT-Infrastruktur und IT-Personal ist die "Sicherung einer hohen und adäquaten Qualität der technischen Dienstleistungen, die Reduzierung der Bereitstellungszeit für neue IT (insbesondere Hardware) und sie soll den Behörden die Konzentration auf ihre Kernkompetenzen ermöglichen". Von dieser Strategie sind sowohl das StBA als auch andere Teile der Bundesverwaltung betroffen.

Die Zuständigkeit für IT-Dienstleistungen hinsichtlich statistischer Daten, einschließlich der Sicherheit, wurde einem Dienstleistungszentrum in Wiesbaden übertragen; es gibt ein Schwesterzentrum in Köln für Verwaltungsdaten. Das Dienstleistungszentrum - die Bundesstelle für Informationstechnik (BIT) - stellt dem StBA IT-Dienstleistungen zur Verfügung (Server, Netzwerke, Arbeitsplatzrechner und Software). Es besteht kein Anlass zu der Annahme, die BIT sei nicht vollständig ihren vertraglichen Verpflichtungen verbunden, einschließlich der Sicherheit und Integrität statistischer Datenbanken (das StBA testet gelegentlich die strengen Protokolle, die bei für externe Nutzerinnen und Nutzer zugänglichen Mikrodaten gelten, indem es Tabellierungen mit vertraulichen Daten anfordert). Auch gibt es keinen Zweifel an der erforderlichen Fachkompetenz der BIT. Dennoch hat diese Regelung

das StBA in eine schwierige Lage gebracht. Das StBA ist gemäß BStatG verpflichtet, die statistische Geheimhaltung zu wahren und hatte wesentlichen Anteil an der Entwicklung einer IT-Sicherheitsstrategie für das StBA und die StLÄ, die z.B. Leitlinien für die Organisation von Abläufen und Programmen der Datenverarbeitung unter Berücksichtigung statistischer Geheimhaltungsanforderungen umfasst. Die betrieblichen Zuständigkeiten des StBA erstrecken sich auch auf die IT-Sicherheit ganz allgemein. Die Übertragung von betrieblichen Regelungen auf die BIT könnte allerdings die Robustheit der Sicherheitsvorkehrungen gefährden. Das StBA behält die Verantwortung für die Sicherheit seiner Daten, allerdings sind ausreichende Transparenz und erforderliche Informationen über das Gesamtmanagement der IT-Ressourcen durch die BIT nicht gegeben. Das StBA kann lediglich die Erfüllung der gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen durch die BIT überwachen. Hinsichtlich dieser Verpflichtungen stellt sich die Frage, wie das StBA bei dieser Distanz wirklich überzeugt sein kann, dass die Datensicherheitsanforderungen und die statistische Geheimhaltung vollständig eingehalten werden.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

24. Die Regelung zur Auslagerung der IT-Dienstleistungen sollte überprüft werden. Das Statistische Bundesamt sollte die Hauptzuständigkeit für IT-Dienstleistungen übernehmen. In der Zwischenzeit sollte eine Regelung eingeführt werden, wonach das Statistische Bundesamt eine aktivere Rolle bei der Gestaltung der derzeitigen Auslagerungsregelung übernehmen kann, insbesondere im Hinblick auf die IT-Sicherheit. Die Zuständigkeit für die IT bzw. eine aktivere Rolle dabei sollte durch eine zentrale Einheit innerhalb des Statistischen Bundesamtes mit entsprechender Fachkompetenz in IT-Sicherheit erleichtert werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 5.5)

4.2.4.4 SYSTEMATISCHE DATENSICHERHEITSAUDITS; EINHEITLICHE IT-SICHERHEITSMÄßNAHMEN IN ALLEN STLÄ UND ONAS

Die Peer Reviewer stellten auch fest, dass zwar Sicherheitskontrollen durchgeführt werden, derzeit aber keine systematischen Sicherheitsaudits zum Datensicherheitssystem stattfinden, und dass es keine für das gesamte nationale statistische System einheitlichen IT-Sicherheitsmaßnahmen gibt.

In diesem Zusammenhang kann festgehalten werden, dass der kürzlich verabschiedete Umsetzungsplan des IT-Planungsrates auf Basis des neuen Art. 91c des Grundgesetzes und ein entsprechender Umsetzungsplan auf Bundesebene auf Basis des Nationalen Plans zum Schutz der Informationsinfrastrukturen neue Anforderungen hinsichtlich des Audits von Informationssystemen, einschließlich statistischer Datenbanken festlegt. Organisationen, darunter das StBA, die StLÄ und die ONAs, müssen diese neuen Regelungen bis 2018 erfüllen; der IT-Planungsrat wird dies überwachen. Ein [ISO 27001-]Zertifikat ist auf Ebene der Bundesverwaltung anzustreben, das StBA plant dies ab 2017. Das StBA ist im Bereich Datensicherheit sehr aktiv, z.B. durch die Bund-Länder-Arbeitsgruppen zur Datensicherheit und zur Geheimhaltung, die gemeinsame Entwicklung entsprechender Werkzeuge, die Einführung einer einheitlichen Schutzbedarfsfeststellung von Daten (hoher Schutzbedarf, normaler Schutzbedarf), und mit der Durchführung eines Pilotprojekts, bei dem anhand eines gezielt gewählten Datenbestandes geprüft werden soll, inwieweit die Vorgaben des neuen IT-Sicherheitskonzeptes des Statistikverbundes erfüllt werden. Im StBA gibt es darüber hinaus

einen IT-Sicherheitsbeauftragten und einen Datenschutzbeauftragten, die koordiniert zusammenarbeiten. Den Peer Reviewern wurden jedoch keine strategischen Pläne für regelmäßige Audits der Datensicherheit vorgelegt. Hier ist insbesondere ein Programm gemeint, mit dem sichergestellt wird, dass jede im Rahmen des nationalen statistischen Systems geführte Datenbank regelmäßig nach einem vorgegebenen Zeitplan geprüft wird, und dass dieses Programm häufigere Prüfungen zu bestimmten Bereichen vorsieht. All dies sollte von einer speziellen Einheit im StBA übernommen werden, die für Sicherheitsaspekte im gesamten nationalen statistischen System und für die Koordinierung und das Management der Vertragsbeziehungen mit der BIT zuständig ist.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

25. Das Statistische Bundesamt sollte die Hauptzuständigkeit für die Entwicklung eines stärker strategisch ausgerichteten Ansatzes für die IT-Sicherheit im gesamten nationalen statistischen System sowie für die Planung und Umsetzung eines Audit-Programms übernehmen, welches sicherstellt, dass alle Systeme mindestens einmal alle drei Jahre geprüft werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 5.5)

4.2.4.5 EINFLUSS BEFRISTETER VERTRÄGE AUF DIE NACHHALTIGKEIT DER STATISTISCHEN KAPAZITÄTEN

Die Peer Reviewer waren beeindruckt von den im StBA eingesetzten Personalentwicklungsverfahren, die die zur Erreichung der Geschäftsziele erforderlichen Fähigkeiten sicherstellen sollen. Die jährlich stattfindenden Kooperationsgespräche sind hilfreich für die Ermittlung des Fortbildungsbedarfs. Dieser wurde in die persönliche Personalentwicklungsplanung und in die Fortbildungsstrategie des StBA integriert. Weiterhin gibt es effektive Evaluierungen vor und nach den Fortbildungsmaßnahmen, die die Messung von deren Qualität und Wert im Hinblick auf dienstliche Erfordernisse unterstützen. Aber der Aufbau nachhaltiger und längerfristiger statistischer Kapazitäten wird durch die Anwendung befristeter Verträge für neue wissenschaftliche Mitarbeiter beeinträchtigt - eine Situation, die dem StBA, den StLÄ und den ONAs durch Bundesgesetze aufgezwungen wird. Besonders besorgniserregend ist die Situation angesichts der sich verschlechternden Altersstruktur des unbefristet beschäftigten Personals, von dem ein beträchtlicher Anteil sehr erfahrener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in absehbarer Zeit in den Ruhestand geht. Längerfristig werden die statistischen Kapazitäten zurückgehen, sofern es keine zukunftsgerichtete Strategie zur Erhaltung und, soweit erforderlich, Erweiterung des Kompetenzniveaus sowie eine angemessene Nachfolgeplanung gibt, einschließlich der Bindung von Nachwuchskräften. Es ist auch festzustellen, dass die Anwendung befristeter Verträge zu einer erheblichen Verringerung der Rentabilität der Investitionen führt, die das StBA durch seine Fortbildungsangebote getätigt hat, und des Wissens, das sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch ihre Arbeitserfahrung angeeignet haben. Das StBA hat in die Menschen investiert und die Menschen haben in die Behörde investiert: Das StBA verliert einen Teil dieser Investitionen an die neuen Arbeitgeber dieser Menschen, denen hier kein Dauerarbeitsverhältnis angeboten wird. Die Situation wird durch einen Zufallsfaktor noch verschärft: Die Wahrscheinlichkeit, eine Dauerstelle zu erhalten, ist für diejenigen größer, die zufällig in einem Bereich arbeiten, aus dem - aus welchem Grunde auch immer - unbefristet Beschäftigte ausscheiden. Schließlich stellten die Peer Reviewer fest, dass wissenschaftliche Nachwuchskräfte trotz ihrer befristeten Verträge sehr motiviert waren.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

26. Im Statistischen Bundesamt und in den Statistischen Landesämtern sollten befristete Arbeitsverträge nur noch in Ausnahmefällen angewandt werden; Dauerarbeitsverhältnisse sollten die Regel sein. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 3.1)

4.2.5 STÄRKUNG DER KOORDINIERUNGSROLLE DES STBA IM NATIONALEN STATISTISCHEN SYSTEM

4.2.5.1 INSTITUTIONELLER RAHMEN DER KOORDINIERUNG

Auf die Koordinierungsrolle des StBA im deutschen System statistischer Ämter (StBA und StLÄ) wird in § 3 des BStatG eingegangen. Das Gesetz spricht von Zusammenarbeit; das StBA und die StLÄ unterstreichen ebenfalls, dass die Koordinierung im nationalen statistischen System auf Partnerschaft beruht ("lockere Koordinierung") und sich als Modell bewährt hat.

Nach Artikel 83 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland führen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus; das StBA ist bei der Koordinierung der Produktion europäischer Statistiken nicht weisungsbefugt. Dennoch sind die Aktivitäten des StBA und der StLÄ eng miteinander verknüpft und in der Praxis gibt es ein hohes Maß an Abstimmung und Arbeitsteilung.

Dem Peer-Review-Team wurde eine Unterlage zum Rollenverständnis und zur Zusammenarbeit zwischen dem StBA und den StLÄ (2011) vorgelegt. Darin werden zu koordinierende Bereiche der Statistikproduktion definiert, welche die methodische und technische Vorbereitung sowie die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik, die Qualitätssicherung, Auswertung und Verbreitung betreffen. Dem Peer-Review-Team wurde auch mitgeteilt, dass den Leiterinnen und Leitern der Fachabteilungen die wichtigste Koordinierungsfunktion in methodischen Fragen zukommt. Weiterhin gibt es im StBA eine zentrale, für die Koordinierung zuständige Organisationseinheit. Viele ständige Gremien, wie die Amtsleiterkonferenz, das Abteilungsleitungsgremium Fachstatistik und die Referentenbesprechungen, übernehmen die Koordinierungsaufgaben zwischen dem StBA und den StLÄ.

Schließlich ist der Gesetzestext zur Koordinierungsrolle des StBA eher deklarativ und beschränkt die Koordinierungsrolle auf die statistischen Arbeiten des StBA und der StLÄ. Es wird kein klarer Auftrag zur Koordinierung gemeinsamer Themen und Aktivitäten zwischen dem StBA und den ONAs formuliert.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

27. Die deutschen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Statistikorgane sollten konkretere gesetzliche Regelungen ausarbeiten und verabschieden, welche die Koordinierungsfunktion des Statistischen Bundesamtes stärken und die Koordinierung statistischer Arbeiten der anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen erleichtern. (Koordinierung)

4.2.5.2 STANDARDISIERUNG DER PRODUKTIONSPROZESSE, HARMONISIERUNG DER VERBREITUNGS- UND KOMMUNIKATIONSSTRATEGIE, ÜBERWACHUNG DER DATENÜBERMITTLUNG

Zur Standardisierung der statistischen Produktionsprozesse haben das StBA und die StLÄ systematische Anstrengungen unternommen. Das GSBPM (es wurde auch eine detailliertere deutsche Version ausgearbeitet (GMAS)) wird als Grundlage für die Standardisierung und Weiterentwicklung der statistischen Prozesse und Werkzeuge herangezogen. Die ONAs haben eigene Prozesse, die von den Standardisierungsbemühungen des StBA und der StLÄ nicht betroffen sind. Es gibt keine methodischen oder technischen Arbeitsgruppen zur Entwicklung entsprechender Leitlinien für die ONAs.

Während das StBA und die StLÄ gemeinsame Verbreitungs- und Kommunikationsstrategien und -verfahren entwickeln, variiert die Praxis der ONAs in dieser Hinsicht erheblich. Die ONAs sollten einheitlichere Grundsätze, Verfahren und Prozesse für die Verbreitung und Kommunikation einführen; so erfolgt beispielsweise keine Koordinierung vorangekündigter Veröffentlichungskalender der ONAs.

Das StBA übermittelt die vom StBA und den StLÄ produzierten Daten an Eurostat. Dies gilt allerdings nicht für die ONAs, die in weitaus geringerem Maße in die Aktivitäten des StBA und der StLÄ eingebunden sind. Es gibt kein zentrales System zur Überwachung der Arbeitsabläufe bei der Datenübermittlung für europäische Statistiken. Auch nutzen die ONAs unterschiedliche Werkzeuge für die Datenübermittlung.

Das StBA und die StLÄ führen zusammen ein umfangreiches Fortbildungsprogramm durch (ca. 60 Seminare im Jahr 2014) und die Vertreter der ONAs werden manchmal informiert und eingeladen. Das StBA führte 2014 eine E-Learning-Anwendung ein. Die Koordinierung und Kooperation im Bereich Fortbildung könnte weiter intensiviert werden. Die Fortbildungspläne aller Stellen, die europäische Statistiken produzieren, könnten miteinander verglichen und für das gesamte nationale statistische System zugänglich gemacht werden.

Hinsichtlich der oben angesprochenen Themen hat das StBA keine oder nur sehr begrenzte formale Befugnisse für entsprechende Koordinierungsbemühungen.

Zur besseren Einhaltung des Verhaltenskodex **sprechen die Peer Reviewer folgende Empfehlung aus:**

- 28. Das Statistische Bundesamt sollte auf die Anwendung standardisierter statistischer Geschäftsprozesse und einheitlicher Verbreitungs- und Kommunikationsstrategien und -verfahren in den anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen hinwirken. Das Statistische Bundesamt sollte die vorangekündigten Veröffentlichungskalender und die Datenübermittlung an Eurostat zentral überwachen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der anderen europäischen Statistiken produzierenden nationalen Stellen systematisch in das nationale statistische Fortbildungsprogramm einbeziehen. (Koordinierung)**

4.3 ANSICHTEN DES STBA, SOWEIT SIE VON DER EINSCHÄTZUNG DER PEER REVIEWER ABWEICHEN.

Empfehlung 1: Die gesetzlichen Regelungen und das praktische Verfahren für die Ernennung der Präsidentin / des Präsidenten des Statistischen Bundesamts sowie der Leiterinnen und Leiter der Statistischen Landesämter und der anderen europäische Statistiken produzierenden nationalen Stellen sollten im Einklang mit dem Grundsatz der fachlichen Unabhängigkeit stehen. Ein transparentes Ernennungsverfahren sowie klare Auswahlkriterien, die die Fachkompetenz der Präsidentin / des Präsidenten des Statistischen Bundesamts sowie der Leiterinnen und Leiter der Statistischen Landesämter und der anderen europäische Statistiken produzierenden nationalen Stellen hervorheben, sollten gesetzlich verankert werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 1.8)

Die Verfahren der Bestellung des Leiters des nationalen Statistikamts, der Leiter der Statistischen Ämter der Länder und von statistischen Leitern anderer einzelstaatlicher Stellen basieren auf den einschlägigen beamtenrechtlichen, tarifrechtlichen und arbeitsrechtlichen Vorschriften auf Bundes- und Landebene. Dabei werden auch die Vorgaben des Artikels 5a der revidierten Fassung der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 erfüllt und im Rahmen der Subsidiarität umgesetzt.

Empfehlung 3: Die deutschen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Statistikorgane sollten das Verfahren zur Anordnung statistischer Erhebungen vereinfachen, indem sie die gesamte Verantwortung für die Gestaltung von statistischen Erhebungen an die statistischen Stellen delegieren. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 1.3 und 1.4, Grundsatz 11)

Die Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben für europäische Statistiken in nationales Recht basiert auf den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Gesetzgebung. Das im BStatG verankerte und seit langem bewährte Prinzip, Statistiken in der Regel durch Bundesgesetze oder Rechtsverordnungen anzuordnen, stellt für jedermann klar, welche personenbezogenen Daten im Hinblick auf das verfassungsmäßige Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung erhoben oder aus Verwaltungsdatenbeständen verarbeitet werden. Zudem wird dabei die Arbeitsteilung im statistischen Verbundsystem mit den Länderbehörden geregelt, Planungssicherheit geschaffen und für die bundesweit einheitliche qualitätsbezogene Statistikerhebung gesorgt.

Empfehlung 11: Das Statistische Bundesamt und die statistischen Landesämter sollten die Preispolitik der Forschungsdatenzentren überprüfen und die Gebühren möglichst herabsetzen, um die Nutzung von Mikrodaten für wissenschaftliche Zwecke zu erleichtern. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 15.4)

Die Nutzungsentgelte für das Angebot der Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder wurden 2014 evaluiert. Ab dem 1. Januar 2015 trat ein neues Entgeltmodell in Kraft. Datenbestände, die sich aus mehreren Statistiken zusammensetzen wurden verbilligt. Für Doktoranden und Studenten wurden Ermäßigungen eingeführt. Eine erneute Evaluierung ist in zwei Jahren vorgesehen.

Empfehlung 24: Die Regelung zur Auslagerung der IT-Dienstleistungen sollte überprüft werden. Das Statistische Bundesamt sollte die Hauptzuständigkeit für IT-Dienstleistungen übernehmen. In der Zwischenzeit sollte eine Regelung eingeführt werden, wonach das Statistische Bundesamt eine aktivere Rolle bei der Gestaltung der derzeitigen Auslagerungsregelung übernehmen kann, insbesondere im Hinblick auf die IT-Sicherheit. Die Zuständigkeit für die IT bzw. eine aktivere Rolle dabei sollte durch eine zentrale Einheit innerhalb des Statistischen Bundesamtes mit entsprechender Fachkompetenz in IT-Sicherheit erleichtert werden. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 5.5)

Der Übergang der IT-Leistungen des Rechenzentrums an die Bundesstelle für IT (BIT) ist vertraglich detailliert geregelt und belässt die volle Datenhoheit über statistische Daten beim Statistischen Bundesamt. Die effiziente Bündelung von komplexen IT-Infrastrukturkomponenten und von Aufgaben des IT-Betriebs an einer zentralen staatlichen Stelle trägt dazu bei, dass das Statistische Bundesamt trotz der zur Verfügung stehenden begrenzten Ressourcen den Anforderungen im eGovernment auch künftig in der geforderten Qualität entsprechend kann. Das derzeitige Vertragswerk ist ein solider Rahmen für die Zusammenarbeit. Im Hinblick auf IT-Sicherheit werden die für die Einhaltung der Vorgaben notwendigen technischen und organisatorischen Maßnahmen in Zusammenarbeit mit der BIT verfeinert und einer regelmäßigen Prüfung unterzogen.

Empfehlung 26: Im Statistischen Bundesamt und in den Statistischen Landesämtern sollten befristete Arbeitsverträge nur noch in Ausnahmefällen angewandt werden; Dauerarbeitsverhältnisse sollten die Regel sein. (Verhaltenskodex für europäische Statistiken, Indikator 3.1)

Soweit das Statistische Bundesamt und die Statistischen Ämter der Länder ihrer Aufgabe, Daten für europäische Statistiken zu erheben, effektiv nachkommen, bleibt die Frage, mit welchen personalwirtschaftlichen Maßnahmen der richtige Mix zwischen Dauerstellen, die den Ämtern durch den Haushaltsgesetzgeber nach Anzahl und Wertigkeit konkret zugewiesen werden, und befristeten Stellen organisiert wird, nach dem Subsidiaritätsgrundsatz eine nationale Angelegenheit. Dabei ist auch der Aspekt von Relevanz, dass über befristete Stellen ein Austausch von qualifiziertem Personal zwischen statistischen Ämtern und der Wissenschaft befördert werden soll. In der Regel werden freiwerdende Dauerstellen erneut dauerhaft besetzt. Dabei wird bevorzugt Personal berücksichtigt, das schon zuvor in den statistischen Ämtern befristet beschäftigt war.