

Eine moderne Rechtsgrundlage für die europäische Statistik

Positionspapier der österreichischen Sozialpartner



BEIRAT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN

Wien,
im Januar 2008

1. Vorbemerkungen

Die Relevanz der offiziellen Statistik ist in Europa mittlerweile unbestritten, vor allem was ihre Bedeutung im politischen Entscheidungsprozess anbelangt. Weiterhin unterschätzt bleibt aber das Ausmaß ihrer Bedeutung und ihre Auswirkungen im täglichen administrativen Geschehen, wie hier noch auszuführen sein wird. Ihre Aufgabe besteht nicht nur in der Lieferung objektiver, quantifizierter Grundlagen für die politische Kontrolle. In der Europäischen Union wie in den Mitgliedstaaten werden darüber hinaus Statistiken unmittelbar zur Grundlage politischer und administrativer Entscheidungen. Beispiele für eine direkte operative Bedeutung statistischer Ergebnisse sind unter anderem:

- Die Höhe der Bruttosozialprodukte bestimmt den maximalen Budgetrahmen, welcher von der Kommission in Anspruch genommen werden kann.
- Die Höhe des Bruttonationaleinkommens jedes Mitgliedstaates hat direkten Einfluss auf die Höhe einer der nationalen Beitragszahlungen ("vierte Quelle der Eigenmittel") an Brüssel.
- Die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage wird ebenfalls aus Ergebnissen der VGR abgeleitet und bestimmt ebenfalls direkt die Höhe nationaler Beitragszahlungen ("dritte Quelle").
- Im Rahmen der EU-Strukturfonds werden regionale Wachstumsprogramme gefördert und Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen gegeben. Die Zielvorgaben Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Europäische territoriale Zusammenarbeit werden mit Hilfe von statistischen Maßzahlen festgelegt, gemessen und die Höhe der monetären Leistungen an die betroffenen Regionen dadurch bestimmt.
- Die "Maastricht Kriterien" sind die Messlatte, ob der Stabilitäts- und Wachstumspakt eingehalten wird bzw. ob die Voraussetzungen für den Eintritt von Mitgliedstaaten in die Eurozone erfüllt sind.
- Im Rahmen der Lissabon-Strategie messen z.B. die Strukturindikatoren die Fortschritte in folgenden vier Politikbereichen der Europäischen Union: Beschäftigung, Innovation, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt. Damit soll, wie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften explizit feststellt, die Überwachung der Fortschritte auf dem Wege zu den gesteckten Zielen und bei der Umsetzung der Politik erfolgen, wie auch die Beurteilung der Wirksamkeit der Politik.

Um dieser operationalen Bedeutung gerecht werden zu können, muss eine in die Tiefe gehende Harmonisierung erreicht werden, die durch Rechtsnormen zu gewährleisten ist.

Die weitgehende Verrechtlichung der amtlichen Statistik in der Europäischen Union bestimmt nicht nur die Aktivitäten des Statistischen Amtes der Kommission, Eurostat, sondern dominiert ebenso die Tätigkeit der nationalen Statistischen Ämter. So werden z.B. über 90 % des Arbeitsprogramms von Statistik Austria durch Europäische Rechtsnormen geprägt, die damit in hohem Maße über die notwendigen Budgetmittel und die Belastungen meldepflichtiger Unternehmen und Haushalte bestimmen.

Die VO über die Gemeinschaftsstatistiken stellt die „Verfassung“ des Europäischen Statistischen Systems dar und definiert die Tätigkeit von Eurostat. Die Neufassung der VO über die Gemeinschaftsstatistiken ist als wichtige Weichenstellung zu sehen, die weit über das „statistisch/technische“ hinausreicht; sie regelt vor allem den Zugang zur statistischen Information und ist damit maßgeblich für die Machtverteilung zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Bürgern verantwortlich.

2. Neuer Rechtsrahmen für Gemeinschaftsstatistiken

Die Europäische Kommission hat am 16.10.2007 zu Com(2007)625 endg einen Vorschlag für eine Verordnung über europäische Statistiken (im Folgenden: Gemeinschaftsstatistiken-VO) vorgelegt. Dieser Vorschlag verfolgt die nachstehenden Ziele:

- Neuer Schwung durch Ablöse der zehn Jahre alten geltenden Rechtsgrundlage (Verordnung 322/97),
- Stärkere Verankerung des Europäischen Statistischen Systems (ESS) im Gemeinschaftsrecht,
- Festlegung der Zuständigkeiten und Grundsätze des ESS (insbesondere im Hinblick auf *Statistical Governance*),
- Bessere Koordinierung des ESS durch Eurostat,
- Steigerung der Effizienz des ESS,
- Bewältigung des steigenden Informationsbedarfs,
- Ausgleich zwischen wissenschaftlichem Interesse an Statistikdaten zu Analysezwecke und Geheimhaltung,
- Zusammenfassung von mehreren Einzelvorschriften (*Better Regulation*).

Mit der Vorlage des Vorschlags zu einer Gemeinschaftsstatistiken-VO ist die Diskussion um eine neue „Verfassung“ der Statistik in der EU in eine neue, entscheidende Phase getreten. Der Vorschlag ersetzt eine Reihe vorangegangener Dokumente wie den Arbeitsgruppenentwurf (sog. Budapester Fassung), der unter Beteiligung der Mitgliedstaaten erarbeitet wurde und deren weitgehende Zustimmung hat.

Um für die in den nächsten Monaten zu erwartende Diskussion gerüstet zu sein, fassen die Sozialpartner die wichtigsten Anliegen an ein neues Gemeinschaftsrecht für die Statistik zusammen¹.

3. Forderungen der Sozialpartner an die neue Gemeinschaftsstatistiken-VO

3.1 Grundsätzliche Anmerkungen

Die Sozialpartner begrüßen ausdrücklich den Vorschlag, der versucht den notwendigen Ausgleich zwischen flexibler Rechtsgrundlage und Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen. Die fachliche Unabhängigkeit des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaft (Eurostat)

¹ Entsprechende Änderungsanträge für die Behandlung im Europäischen Parlament werden auf Grundlage dieses Papiers gesondert erarbeitet.

sowie die Ausstattung mit einer Art Vetorecht gegenüber anderen Kommissionsdienststellen sind ein wichtiger Fortschritt.²

Mit Nachdruck fordern die Sozialpartner die ausdrückliche Verankerung einer Publikationspflicht aller statistischen Ergebnisse, über die Eurostat verfügt. Ferner ist durch die Aufnahme in den Gesetzestext dem „Verhaltenskodex für die Statistische Governance“ mehr Gewicht zu geben.

Kritisch gesehen werden folgende Punkte:

- Die fehlende Abgrenzung zu den anderen Kommissionsdienststellen und die schwache koordinierende Funktion Eurostats innerhalb der Kommission.
- Da die Hauptbegünstigte der Gemeinschaftsstatistiken überwiegend die Europäische Kommission ist, wird auf die Bedürfnisse anderer europäischer Institutionen wenig Bedacht genommen. Das zeigt sich insbesondere bei dem im Vorschlag vorgesehenen „Europäischen Ansatz für die Statistik“ und den „zeitlich begrenzten statistischen Direktmaßnahmen der Kommission (Eurostat)“.
- Die Anliegen von Wissenschaft und Forschung werden im Vorschlag nur ungenügend berücksichtigt, obwohl sie unerlässlich für die Vorbereitung von politischen Entscheidungsgrundlagen sind.
- Manche der seit Implementierung des ESS bestehenden Probleme bleiben durch den Vorschlag ungelöst, so die mangelnde Kohärenz und Effektivität des Systems bedingt durch die zu isolierte Arbeitsweise der einzelnen Fachbereiche bei Eurostat.
- Bedauerlicherweise nicht umgesetzt wurde die Idee, nur mehr ein einziges in statistischen Belangen zuständiges europäisches Gremium zu schaffen.

Die folgenden Verbesserungen erachten die Sozialpartner als besonders wichtig:

3.2 Rolle von Eurostat

Im Gegensatz zum Arbeitsgruppenentwurf (sog. Budapester Fassung) - der unter Beteiligung der Mitgliedstaaten erarbeitet wurde - lässt der Vorschlag der Kommission die genaue Definition von „Eurostat“ offen, denn der Text erwähnt nur mehr den Begriff „Kommission (Eurostat)“. Gerade im Zusammenhang mit Vertraulichkeitsbestimmungen ist von besonderer Bedeutung, dass nur Mitarbeiter von Eurostat Zugang zu Individualdatensätzen haben, nicht aber andere Dienststellen der Kommission, was der Wortlaut durchaus zuließe. Die Notwendigkeit einer derartigen differenzierten Absicherung, nämlich dass statistische Informationen ausschließlich bei Eurostat bleiben, wird vor dem Hintergrund anderer Aufgaben der Kommission - wie zum Beispiel die Überwachung der Kartellvorschriften - deutlich.

3.3 Veröffentlichungspflicht

Die VO sollte ausdrücklich die Bestimmung enthalten, dass alle Ergebnisse Europäischer Statistik umfassend, sofort bei Vorliegen und unparteiisch zu veröffentlichen sind.

Der Vorschlag enthält zwar ein eigenes Kapitel über die Veröffentlichung und Verbreitung von Statistiken, eine ausdrückliche Verpflichtung, dass statistische Resultate grundsätzlich und umgehend zu veröffentlichen sind, fehlt jedoch. Diese Verpflichtung ist die logische

² Der Vorschlag sieht vor, dass andere Kommissionsdienststellen bei statistischen Arbeiten Eurostat zu konsultieren haben. Die Empfehlungen von Eurostat sind zu berücksichtigen.

Voraussetzung für die Gleichbehandlung aller Nutzer, wie sie heute den internationalen Standards entspricht.

3.4 Höhere Effektivität der Arbeitsweise des ESS

Der Vorschlag der EK sieht keine besonderen Instrumente vor, um die derzeit bestehende Ineffektivität des ESS - und die dadurch bedingte unnötige Belastung der Respondenten - zu beseitigen.

Hauptkritikpunkt ist die Art und Weise, wie Rechtsgrundlagen einzelner Statistiken zu Stande kommen, denn es gibt kaum fachbereichübergreifende statistische Betrachtungsweisen, sodass sich mehrere Arbeitsgruppen mit dem gleichen Thema aus oft nur leicht unterschiedlicher Perspektive beschäftigen. Das lässt sich z.B. am Begriff des Haushaltseinkommen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und der Erhebung EU-SILC zeigen, die auf Grund nicht akkordierter Definitionen und Merkmalsausprägungen in ihrer Gesamtinterpretation und im Vergleich Probleme bereiten können (Erhebungsmasse mit/ohne Anstaltshaushalte; unterschiedliche Berücksichtigung imputierter Mieten und Transfers zwischen Haushalten und vieles anderes mehr). So werden Merkmale mehrfach ohne Berücksichtigung auf ihre Beziehung zueinander erhoben oder errechnet, ohne den Versuch eines konzeptionellen Abgleichs zu unternehmen. Durch verstärkte fachübergreifende Zusammenarbeit sowie mit harmonisierten Definitionen und Konzepten innerhalb des statistischen Systems könnten diese Probleme eingeschränkt oder gelöst werden, wie dies auch die Stellungnahme des CEIES zum statistischen Arbeitsprogramm 2008 von Eurostat ausführte.

3.5 Das ESS und der Verhaltenskodex

- Der Verhaltenskodex (Code of Practice) sollte in die VO aufgenommen werden, um seine Bedeutung zu unterstreichen. Vollkommen unklar ist, warum der Vorschlag vorsieht, dass ein „Verhaltenskodex für die Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken“ erarbeitet werden soll, wenn es diesen bereits gibt.³ Ein mögliches Motiv mag die Einführung eines schwächeren Kodex sein, was abzulehnen ist.
- Der Arbeitsgruppenentwurf zur Gemeinschaftsstatistiken-VO sah einen starken ESS-Ausschuss vor, von dem nunmehr ein „einfacher“ Komitologieausschuss geblieben ist. Im Gegenzug dazu wurde zusätzlich die sogenannte Partnerschafts-Gruppe geschaffen. Die Sozialpartner fordern jedenfalls die Schaffung eines einzigen Gremiums.
- Die Anwendung des Kodex in den Mitgliedsländern und bei Eurostat ist durch das neue Europäische Beratungsgremium für die Statistische Governance⁴ zu überprüfen.

3.6. Der Europäische Ansatz für die Statistik

Der sogenannte Europäische Ansatz für Statistik ist auf wenige, jeweils gerechtfertigte Einzelfälle zu beschränken. Dieser Ansatz bedeutet, dass nur jene Daten nur in jenem Umfang an Eurostat zu liefern sind, die für Zwecke der Gemeinschaftsstatistik notwendig sind, unabhängig davon, ob mit diesem Datenumfang auch nationale Statistiken erstellt werden können.

³ Publiziert in der Empfehlung der Kommission zur Unabhängigkeit, Integrität und Rechenschaftspflicht der statistischen Stellen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, COM(2005)0217 endg.

⁴ Vorgeschlagen von der Kommission mit Com(2006)0199 endg.

Dagegen sprechen folgende Argumente, die auch der CEIES in seiner Stellungnahme zum statistischen Arbeitsprogramm 2008 von Eurostat vertreten hat:

- Abwertung der nationalen statistischen Systeme zu reinen Datenlieferanten, weil keine nationalen Ergebnisse mehr erzielbar sind.
- Zwei Klassen Gesellschaft innerhalb des ESS: Einerseits die großen Mitgliedstaaten, deren Ergebnisse für die Europäischen Aggregate von Bedeutung sind und daher auch entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt bekommen, andererseits die kleineren Mitgliedstaaten, bei denen das Vorhandensein oder die Qualität von Ergebnissen aus dem Blickwinkel des Europäischen Ansatzes zweitrangig wären.
- Europäische Aggregate lassen sich definitionsgemäß nicht regionalisieren, sodass das analytische Potenzial dieser Daten reduziert wäre. Während Daten für größere Mitgliedstaaten vorhanden wären, wüsste man kaum mehr etwas über die kleineren Mitgliedstaaten, sodass Unterschiede nicht mehr feststellbar wären und es daher nicht mehr möglich wäre, seitens der Politik auf diese Unterschiede zu reagieren.

Die vorgeschlagene Bestimmung enthält lediglich Absichtserklärungen, und wird daher abgelehnt. Wenn dieser Ansatz durch die Verordnung geregelt werden soll, müssen die Voraussetzungen für seine Anwendung klar und ausdrücklich festgelegt sein.

3.7 Berücksichtigung der Anliegen der empirisch orientierten Wissenschaften bei der Erstellung von Statistiken und im Arbeitsprogramm

Bei den Interessen der Wissenschaft geht es nicht nur um den im Vorschlag berücksichtigten Zugang zu Einzeldaten. Die empirisch orientierte Wissenschaft benötigt statistische Daten für analytische Zwecke, um Entscheidungsgrundlagen für die Politik und die Öffentlichkeit erarbeiten zu können. Die europäische Statistik darf sich nicht darauf beschränken, der Politik unmittelbar umsetzbare Basisdaten im Rahmen des ex-post Monitorings zu liefern, ohne auf einheitliche Methoden zu achten. Der wissenschaftliche Charakter der Statistik und ihre Rolle als Datengrundlage der wissenschaftlichen Forschung müssen wieder stärker in den Vordergrund treten.

Den Bedürfnissen der Wissenschaft (z.B. nach langen, konsistenten Zeitreihen) ist vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken. So ist zB. darauf zu achten, dass Revisionen, die durch Umstellungen in der Methodik notwendig werden (wie z. B. jene der Wertschöpfung der Versicherungswirtschaft), grundsätzlich für längere Zeiträume vorzunehmen sind. Ohne hinreichend lange konsistente Zeitreihen verliert die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung durch die entstehenden Strukturbrüche für die Modellbildung stark an Aussagekraft. Die Modelle verlieren in der Folge wegen ihrer ungenügenden empirischen Fundierung an Relevanz für die wirtschaftspolitische Beratung und Analyse. Lange konsistente Zeitreihen müssten nach jeder methodischen Umstellung bereitgestellt werden und nicht nur im Falle von „Großrevisionen“. Somit muss für eine Re-Orientierung des Statistischen Systems eingetreten werden. So wichtig die Funktion ist, Daten zur Kontrolle und Beurteilung nationaler oder Europäischer Institutionen bereit zu stellen, so gleichrangig relevant sind weitere analytische Zielsetzungen zu sehen.

4. Zusammenfassung

Die Stellungnahme der Sozialpartner soll zur Entwicklung einer europäischen, modernen Verordnung im Bereich der Europäischen Statistik beitragen, die den notwendigen Ausgleich zwischen flexibler Rechtsgrundlage und Rechtssicherheit für alle Beteiligten schafft. Nur so kann ein benutzerfreundlicheres System in der Europäischen Statistik entwickelt werden, das für die Staatshaushalte mit vertretbaren Kosten verbunden ist und die Unternehmen und Haushalte

nicht über Gebühr belastet. Ziel muss es schlussendlich sein, ein konsistentes und kohärentes statistisches System zu schaffen.

Die neue VO über die Gemeinschaftsstatistiken hat zudem die „informationelle Gleichbehandlung“ zu gewährleisten, und damit den Europäischen Bürgern und Bürgerinnen sowie den Institutionen den Zugang zu statistischen Informationen zu ermöglichen und insgesamt zu erleichtern. Der umfassende und faire Zugang zu Daten ist eine Voraussetzung für das Funktionieren der Demokratie in Europa.