

Universität der Bundeswehr München

Fakultät für Sozialwissenschaften

**Amtliche Statistik im Spannungsfeld zwischen
wissenschaftlichem Anspruch und politischen Vorgaben**

Eurostat - Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften als
Kandidat für eine institutionelle Reform auf supranationaler Ebene

Constantin Birnstiel

1. Berichterstatter: Prof. Dr. Ursula Münch
2. Berichterstatter: Prof. Dr. Rüdiger Voigt

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Dr. rer. pol.

eingereicht im September 2001

Inhaltsübersicht:

1.)	Einleitung	8
1.1)	Ziel der Untersuchung.....	15
1.2)	Wissenschaftliche Vorgehensweise	18
2.)	Amtliche Statistik im Spannungsfeld zwischen wissen- schaftlicher Objektivität und politischen Prioritäten	21
2.1)	Grundsätzliche Fragestellungen im Verhältnis von Politik, Gesellschaft und amtlicher Statistik	22
2.2)	Grundannahmen hinsichtlich politischer Einflussnahmemöglich- keiten auf das amtliche Statistikwesen.....	47
3.)	Eurostat - Amtliche Statistik auf europäischer Ebene	80
3.1)	Bedeutsame Rechtsgrundlagen für Eurostats Arbeit.....	82
3.2)	Die institutionelle Verankerung Eurostats als Generaldirektion, EU-Statistikkoordinator und internationaler Ansprechpartner	93
3.3)	Statistische Gemeinschaftsprogramme und das ESVG - Arbeits- grundlagen der amtlichen Statistik.....	140
3.4)	Die misslungene Generalprobe für die Rolle des statistischen "Schiedsrichters" im Vorfeld der EWU	158
3.5)	Bewertung des institutionellen Status Eurostats im Fokus politischer Unabhängigkeit	179
4.)	Institutionelle Reformansätze für Eurostat unter dem Aspekt des Schutzes vor politischer Einflussnahme	185
4.1)	Informelle Überlegungen für ein eigenständiges Statistikamt auf europäischer Ebene	189
4.2)	Laufende Binnenreformbestrebungen der Europäischen Kommission und kommissionsnahe institutionelle Reformmodelle für Eurostat	198
4.3)	Institutionelle Reformvorschläge zur Erhöhung der politischen Unabhängigkeit Eurostats und des Europäischen Statistiksystems	218
4.4)	Ein politisch unabhängiges Statistikwesen für Europa als notwendiges Ziel	266

Inhaltsverzeichnis:

<u>1.)</u>	<u>Einleitung</u>	8
<u>1.1)</u>	<u>Ziel der Untersuchung</u>	15
<u>1.2)</u>	<u>Wissenschaftliche Vorgehensweise</u>	18
<u>2.)</u>	<u>Amtliche Statistik im Spannungsfeld zwischen wissenschaftlicher Objektivität und politischen Prioritäten</u>	21
<u>2.1)</u>	<u>Grundsätzliche Fragestellungen im Verhältnis von Politik, Gesellschaft und amtlicher Statistik</u>	22
<u>2.1.1)</u>	<u>Funktionen der amtlichen Statistik in einer modernen Gesellschaft</u>	23
<u>2.1.2)</u>	<u>Amtliche Statistik als Staatsaufgabe</u>	26
<u>2.1.3)</u>	<u>Grundlagen der amtlichen Statistik am Beispiel der Bundesstatistik in Deutschland</u>	32
<u>2.1.3.1)</u>	<u>Definition der "informationellen Infrastruktur" und ihrer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland</u>	32
<u>2.1.3.2)</u>	<u>Grundlegende Prinzipien der amtlichen Statistik in der Bundesrepublik Deutschland</u>	35
<u>2.1.4)</u>	<u>Verschiedene Unabhängigkeitsansätze für das amtliche Statistikwesen</u>	40
<u>2.2)</u>	<u>Grundannahmen hinsichtlich politischer Einflussnahmemöglichkeiten auf das amtliche Statistikwesen</u>	47
<u>2.2.1)</u>	<u>Die Fundamentalprinzipien der amtlichen Statistik im Geltungsbereich der UN-Wirtschaftskommission</u>	47
<u>2.2.1.1)</u>	<u>Die UN-Wirtschaftskommission für Europa (UN/ECE) als Wegbereiter der statistischen Fundamentalprinzipien</u>	48
<u>2.2.1.2)</u>	<u>Die Fundamentalprinzipien der Vereinten Nationen</u>	49
<u>2.2.2)</u>	<u>"Politics and Statistics - Independence, Dependence or Interaction?" - eine UN-Studie zum Konfliktbereich ‚Politische Einflussnahme auf amtliche Statistik‘</u>	51
<u>2.2.2.1)</u>	<u>Wege der politischen Einflussnahme auf die amtliche Statistik</u>	51
<u>2.2.2.1.1)</u>	<u>Einfluss über den Auftrag eines Statistischen Amtes</u>	52
<u>2.2.2.1.2)</u>	<u>Budget und dessen Kontrolle</u>	55
<u>2.2.2.1.3)</u>	<u>Bedrohung des Amtspersonals und politische Infiltration</u>	56
<u>2.2.2.1.4)</u>	<u>Politische Entscheidungen zur Erweiterung von Statistikfeldern zu Ungunsten anderer</u>	59
<u>2.2.2.1.5)</u>	<u>Einflussnahme auf statistische Definitionen und Konzepte</u>	60
<u>2.2.2.1.6)</u>	<u>Fachterminologie als Politikum</u>	63
<u>2.2.2.1.7)</u>	<u>Manipulation von Zahlen auf Veranlassung der Politik</u>	64
<u>2.2.2.1.8)</u>	<u>Einflussnahme auf Timing und Umfang der Verbreitung statistischer Daten</u>	67
<u>2.2.2.1.9)</u>	<u>Bedrohung der statistischen Geheimhaltung</u>	70
<u>2.2.2.1.10)</u>	<u>Missbrauch der Statistikämter für politische Analysen und sachfremde Aufgaben</u>	72
<u>2.2.2.1.11)</u>	<u>Aktives Diskreditieren der Statistik durch Politiker</u>	74
<u>2.2.2.2)</u>	<u>Sicherungsmechanismen statistischer Integrität</u>	77

<u>3.)</u>	<u>Eurostat - Amtliche Statistik auf europäischer Ebene</u>	..... 80
<u>3.1)</u>	<u>Bedeutsame Rechtsgrundlagen für Eurostats Arbeit</u>	..... 82
<u>3.1.1)</u>	<u>Europäische Statistkarbeit auf Grundlage des Auskunftsanspruchs der Kommission nach Art. 213 EWG-Vertrag</u>	..... 82
<u>3.1.2)</u>	<u>Die Grundverordnung des Rates - das sogenannte Europäische Statistikgesetz</u>	..... 84
<u>3.1.3)</u>	<u>Der Durchführungsbeschluss der Kommission von 1997</u>	..... 86
<u>3.1.4)</u>	<u>Erste vertragliche Festschreibung der Gemeinschaftsstatistik in Amsterdam</u>	..... 87
<u>3.1.4.1)</u>	<u>Gemeinschaftliche Statistik im parlamentarischen Mitentscheidungsverfahren</u>	..... 87
<u>3.1.4.2)</u>	<u>Erstmalige vertragliche Fixierung statistischer Grundprinzipien</u>	..... 90
<u>3.2)</u>	<u>Die institutionelle Verankerung Eurostats als Generaldirektion, EU-Statistikkoordinator und internationaler Ansprechpartner</u>	..... 93
<u>3.2.1)</u>	<u>Eurostat als Generaldirektion der EU-Kommission</u>	..... 94
<u>3.2.1.1)</u>	<u>Binnenstruktur der Generaldirektion Eurostat</u>	..... 94
<u>3.2.1.2)</u>	<u>Eurostat in seiner intrakommissionellen Einbindung</u>	..... 95
<u>3.2.1.3)</u>	<u>Der Unternehmensplan von 1998 - das Sinnen der Generaldirektion nach eigener Identität</u>	..... 99
<u>3.2.2)</u>	<u>Kooperation Eurostats mit den nationalen statistischen Ämtern</u>	..... 104
<u>3.2.2.1)</u>	<u>Das Ausschusswesen der Kommission als Kooperationsgrundlage in der amtlichen Statistik</u>	..... 107
<u>3.2.2.1.1)</u>	<u>Die ursprüngliche Konzeption der Komitologie-Verfahrens</u>	..... 107
<u>3.2.2.1.2)</u>	<u>Novelle der Komitologie - Mit mehr Transparenz zu breiterer Akzeptanz</u>	..... 113
<u>3.2.3)</u>	<u>Bedeutende Statistikgremien und -ausschüsse auf supranationaler Ebene</u>	..... 118
<u>3.2.3.1)</u>	<u>Die Amtsleiterkonferenz (DGINS) und der Ausschuss für das Statistische Programm (ASP)</u>	..... 118
<u>3.2.3.2)</u>	<u>Der Ausschuss für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (AWFZ)</u>	..... 125
<u>3.2.3.3)</u>	<u>Der Europäische Beratende Ausschuss für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (CEIES)</u>	..... 129
<u>3.2.3.4)</u>	<u>Zusammenfassung</u>	..... 133
<u>3.2.4)</u>	<u>Eurostat als zentraler Akteur im Europäischen Statistischen System</u>	..... 134

<u>3.3)</u>	<u>Statistische Gemeinschaftsprogramme und das ESVG - Arbeitsgrundlagen der amtlichen Statistik</u>	140
3.3.1)	<u>Ein- und mehrjährige Arbeitsprogramme als Umsetzungspläne der politischen Anforderungen an die amtliche Statistik</u>	140
3.3.1.1)	<u>Das Statistische Programm 1993-1997 unter dem besonderen Eindruck der Europäischen Währungsunion</u>	143
3.3.1.1.1)	<u>Entwicklung des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI)</u>	144
3.3.1.1.2)	<u>Harmonisierung der BSP/BIP-Berechnung</u>	145
3.3.1.1.3)	<u>Ermittlung von Schuldenstand und Defizitrate</u>	146
3.3.1.2)	<u>Die politischen Prioritäten des Statistischen Rahmenprogramms 1998-2002</u>	147
3.3.2)	<u>Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG) als verbindliches, aber lückenhaftes Regelwerk</u>	148
3.3.2.1)	<u>Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung als Synthese der statistischen Arbeit</u>	149
3.3.2.2)	<u>Das ESVG70 und seine erste Novelle als eigenständige Schritte in der Europäischen VGR</u>	151
3.3.2.3)	<u>Die ESVG-Novelle 1995 - der Versuch einer Antwort auf die drängenden Probleme der Euro-Einführung</u>	153
<u>3.4)</u>	<u>Die misslungene Generalprobe für die Rolle des statistischen "Schiedsrichters" im Vorfeld der EWU</u>	158
3.4.1)	<u>Streitpunkt Schuldenstand und Haushaltsdefizit für Politik und Statistik</u>	159
3.4.2)	<u>Die politische Dimension des Euros</u>	161
3.4.3)	<u>Eurostat als Schiedsrichter über nationale Haushaltsführung</u>	164
3.4.3.1)	<u>Eurostat unter dem Vorwurf der Begünstigung kreativer Buchführung</u>	165
3.4.3.1.1)	<u>Der Fall France Telecom - übermäßig kreative Buchführung als endgültiger Scheidepunkt im fachlichen wie politischen Konsens der Euro-Anwärter</u>	168
3.4.3.1.2)	<u>Vernichtendes Medienecho auf die Entscheidung Eurostats zu- gunsten des französischen Buchungsgebarens</u>	171
3.4.3.2)	<u>Abschließende Bewertung</u>	174
3.4.4)	<u>Missbrauch Eurostats als Rechtfertigungsinstanz für politische Entscheidungen</u>	177
<u>3.5)</u>	<u>Bewertung des institutionellen Status Eurostats im Fokus politischer Unabhängigkeit</u>	179

<u>4.)</u>	<u>Institutionelle Reformansätze für Eurostat unter dem Aspekt des Schutzes vor politischer Einflussnahme</u>	185
<u>4.1)</u>	<u>Informelle Überlegungen für ein eigenständiges Statistikamt auf europäischer Ebene</u>	189
<u>4.1.1)</u>	<u>Der 'De Michelis-Vorschlag' für ein unabhängiges Eurostat</u>	189
<u>4.1.1.1)</u>	<u>Vorschlag eines zentralen Statistikinstituts der Gemeinschaft</u>	189
<u>4.1.1.2)</u>	<u>De Michelis' Vorschlag unter Berücksichtigung des kommissions-internen Umfeldes</u>	192
<u>4.1.2)</u>	<u>Die neuerliche Diskussion um eine unabhängige europäische Statistikinstitution</u>	195
<u>4.2)</u>	<u>Laufende Binnenreformbestrebungen der Europäischen Kommission und kommissionsnahe institutionelle Reformmodelle für Eurostat</u>	198
<u>4.2.1)</u>	<u>Externalisierung von Verwaltungsaufgaben der Kommission</u>	200
<u>4.2.2)</u>	<u>Die Europäische Umweltagentur in der Betrachtung als Modellansatz für eine institutionelle Reform Eurostats</u>	203
<u>4.2.2.1)</u>	<u>Kompetenz zur Errichtung von vertragsfremden Einrichtungen durch Gemeinschaftsorgane</u>	203
<u>4.2.2.2)</u>	<u>Institutionelle Ausgestaltung der Europäischen Umweltagentur</u>	205
<u>4.2.2.3)</u>	<u>Skepsis der Amtsstatistiker gegenüber dem Agenturmodell</u>	209
<u>4.2.2.4)</u>	<u>Beurteilung des EUA-Modells für ein unabhängiges Europäisches Statistikamt</u>	210
<u>4.2.3)</u>	<u>Alte Fehler in neuem Gewand am Beispiel der Europäischen Lebensmittelbehörde</u>	211
<u>4.2.3.1)</u>	<u>Die Europäische Lebensmittelbehörde - Wissenschaftliches Alibi statt notwendiger Handlungsbefugnis</u>	211
<u>4.2.3.2)</u>	<u>Bewertung des vorgestellten Modells für ein unabhängiges Eurostat</u>	213
<u>4.3)</u>	<u>Institutionelle Reformvorschläge zur Erhöhung der politischen Unabhängigkeit Eurostats und des gesamten Statistiksystems</u>	218
<u>4.3.1)</u>	<u>Eurostat als politisch unabhängiges Statistikamt nach dem institutionellen Vorbild der Europäischen Zentralbank</u>	218
<u>4.3.1.1)</u>	<u>Grundsätzliche Überlegungen zur Notwendigkeit einer unabhängigen Zentralbank und deren Übertragbarkeit auf die amtliche Statistik</u>	219
<u>4.3.1.2)</u>	<u>Der unabhängige Status der EZB in der näheren Betrachtung</u>	224
<u>4.3.1.2.1)</u>	<u>Institutionelle und persönliche Unabhängigkeit</u>	224
<u>4.3.1.2.2)</u>	<u>Sachlich begrenzte Rechtsetzungsbefugnis der EZB als Inbegriff ihrer funktionalen Unabhängigkeit</u>	226

<u>4.3.1.3)</u>	<u>Die institutionelle Kompetenz des EZB-Modells in ihrer Übertragung auf eine unabhängige Europäische Statistikinstitution</u>	228
<u>4.3.1.3.1)</u>	<u>Eine straffe Neuordnung des ESS nach Vorbild des ESZB zur beschleunigten Harmonisierung der Ergebnisse Europäischer Statistik</u>	229
<u>4.3.1.3.1.1)</u>	<u>Das Europäische System der Zentralbanken und sein Unabhängigkeitsstatus</u>	230
<u>4.3.1.3.1.2)</u>	<u>Übertragbarkeit des ESZB-Modells auf ein Europäisches Statistiksystem</u>	233
<u>4.3.1.4)</u>	<u>Das Subsidiaritätsprinzip als Prüfstein für eine institutionelle Reform des Europäischen Statistiksystems</u>	238
<u>4.3.1.5)</u>	<u>Ersatz für das Ausschusswesen der Kommission</u>	244
<u>4.3.1.6)</u>	<u>Interessenunabhängige Ernennung eines Europäischen Statistikpräsidenten</u>	247
<u>4.3.1.7)</u>	<u>Finanzierung einer unabhängigen Europäischen Statistikinstitution</u>	250
<u>4.3.1.8)</u>	<u>Abschließende Bewertung des EZB-Modells in Anwendung auf Eurostat</u>	251
<u>4.3.2)</u>	<u>Analyse des Organstatus des Europäischen Rechnungshofes als potentielle institutionelle Reformvariante für Eurostat</u>	254
<u>4.3.2.1)</u>	<u>Determinanten des Organstatus im supranationalen Institutionengefüge und die fehlende Organqualität des amtlichen Statistikwesens</u>	254
<u>4.3.2.2)</u>	<u>Ausgewählte Aspekte der institutionellen Konzeption des Europäischen Rechnungshofes als mögliche positive Modifikationen für die EZB-Reformvariante Eurostats</u>	258
<u>4.3.2.3)</u>	<u>Abschließende Erkenntnisse aus der institutionellen Ausgestaltung des Europäischen Rechnungshofes für ein Reform-Modell Eurostats</u>	264
<u>4.4)</u>	<u>Ein politisch unabhängiges Statistikwesen für Europa als notwendiges Ziel</u>	266
Kurzüberblick		272
Anhang A) Internationale Zusammenarbeit aus Sicht des Statistischen Bundesamtes		274
Anhang B) Auszug aus dem Protokoll der 28. ASP-Sitzung vom 12.03.1998		275
Anhang C) Die Generaldirektionen und Dienste der Europäischen Kommission		285
Abkürzungsverzeichnis		286
Literaturverzeichnis		289
Periodika		296
Relevante Internet-Seiten		297

1.) Einleitung

"Eine unabhängige Statistikbehörde und die Nutzung seriöser Statistik durch alle ist genauso ein Element der Demokratie wie die Meinungsfreiheit."¹

Die Meinungsfreiheit ist in Deutschland ein geschütztes Grundrecht, die statistische Information mitzuteilen. Dabei sind Statistikergebnisse vielfach Grundlage der freien Meinungsbildung, die wiederum konstitutiv für die Demokratie ist. Schließlich ist Information, ihre wissenschaftlich-objektive Aufbereitung und der gleichberechtigte Zugang für alle Interessierten eine wichtige Voraussetzung für den mündigen Bürger in einem demokratischen Gemeinwesen. Leider sind in der Realität häufig gerade die Zentralen der Informationserstellung - die statistischen Ämter - weit davon entfernt, ihre Arbeit tatsächlich unabhängig und somit unbeeinflusst durchführen zu können. Dies gilt auch für das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften - kurz Eurostat - eine Generaldirektion der Europäischen Kommission. Den Anstoß für die vorliegende Arbeit lieferten Medienberichte² des Jahres 1997, dem Euro-Referenzjahr. Danach soll Eurostat unter immensem politischen Druck im Vorfeld der Währungsunion äußerst umstrittene Entscheidungen zu defizitwirksamen Buchungen hinsichtlich des Maastricht-Kriteriums 'Schuldenstand und Defizitrate'³ getroffen haben. Entscheidungen, die einerseits einigen Mitgliedstaaten die Teilnahme am Euro sicherten, andererseits die Europäische Kommission und den Rat davor bewahrten, womöglich mehr EU-Staaten vorläufig aus der Währungsunion auszuschließen als nur Griechenland. Ein Vorwurf, der schon aufgrund der Bedeutung einer objektiven amtlichen Statistik⁴ für demokratische Gemeinwesen sofort aufhorchen lässt. Nannte doch bei-

¹ Lippe, Statistik, 1998, S. 2

² vgl. etwa Oldag, Andreas "Wenn Statistik zum Politikum wird" in: SZ, 01.03.1997

³ vgl. (ex-)Art. 109j EGV (Maastricht) i.V.m. Anhangsprotokoll über die Konvergenzkriterien (EUV Maastricht)

⁴ Die Begriffe 'amtliches Statistikwesen' und 'amtliche Statistik' werden in der vorliegenden Arbeit weitgehend synonym verwendet. Sie bezeichnen das Netzwerk aller statistischen Ämter, die gemäß eines gesetzlichen Auftrages statistische Daten erheben, verarbeiten und veröffentlichen. Ferner können für Sonderaspekte weitere Institutionen hinzutreten, so etwa die Deutsche Bundesbank oder die Bundesanstalt für Arbeit; aus europäischer Sicht wäre auf supranationaler Ebene vor allem Eurostat zu nennen, auf internationaler Ebene beispielsweise UNSTAT, die statistische Einheit der Vereinten Nationen. Sofern der Begriff 'amtliche Statistik' den Daten-Output dieser angesprochenen Institutionen bezeichnet, wird er normalerweise als eine Art Gütesiegel verwendet. Ohne nichtamtlicher Statistik Qualität per se absprechen zu wollen, wird der amtlichen Statistik in der Fachwelt weitgehend ein noch höheres Maß an Exaktheit und Vertrauenswürdigkeit ihrer Ergebnisse zugestanden. vgl. hierzu auch Dorer u.a., Bundesstatistikgesetz, 1988, S. 11

spielsweise 1992 der damalige Präsident der Europäischen Kommission Jacques Delors die Wirtschafts- und Sozialinformation den neuen, dritten Produktionsfaktor neben Arbeit und Kapital.⁵

Wen erinnern Vorwürfe politischer Einflussnahme auf statistische Tätigkeit vor diesem Hintergrund nicht umgehend an das Sprichwort: "Ich traue nur der Statistik, die ich selbst gefälscht habe"?⁶ Wenn allerdings die Glaubwürdigkeit amtlicher Statistik in Frage gestellt wird, ergeben sich auch Konsequenzen für die Glaubwürdigkeit und Effizienz politischen Handelns. So hatte beispielsweise das Bundesverfassungsgericht in seinem 'Volkszählungsurteil' von 1983 sehr eindringlich auf die besondere Bedeutung von amtlicher Statistik für die Politik hingewiesen:

"Lässt sich die hochindustrialisierte Gesellschaften kennzeichnende ständige Zunahme an Komplexität der Umwelt nur mit Hilfe einer zuverlässigen Statistik aufschlüsseln und für gezielte staatliche Maßnahmen aufbereiten, so läuft die Gefährdung der amtlichen Statistik darauf hinaus, eine wichtige Voraussetzung sozialstaatlicher Politik in Frage zu stellen."⁷

Das Gericht folgerte, dass, sofern die Staatsaufgabe 'Planung' nur durch eine Abschottung der Statistik zu gewährleisten wäre, Geheimhaltung und Anonymisierung der Daten für die Statistik selbst konstitutiv seien. Denn verliere das amtliche Statistikwesen das Vertrauen der Auskunftgeber, könne es auch der Politik keine verlässliche Entscheidungsgrundlage mehr liefern.⁸ Sicherlich, die Verfassungshüter hatten in ihrem Urteil nur über einen begrenzten Aspekt zu entscheiden, nämlich das Spannungsverhältnis zwischen Auskunftspflicht des Bürgers in Rahmen statistischer Erhebungen und dessen Schutz vor übermäßigen staatlichen Eingriffen. Doch die Urteilsbegründung hat allein schon für diesen Fall gezeigt, wie sehr ein amtliches Statistikwesen auf seinen Ruf, neutral und seriös zu sein, angewiesen ist. Heinz Grohmann, ehemaliger Präsident des Statistischen Bundesamtes (StBA), hatte schon zuvor diese Überlegung noch weiter getrieben:

⁵ vgl. Delors, Jacques - zitiert in: Michelis, Zukunft, 1994, S. 49

⁶ Nach heutigem Erkenntnisstand gibt es keinen stichhaltigen Beweis dafür, dass dieser Ausspruch, wie zumeist behauptet, tatsächlich vom ehemaligen britischen Premierminister Winston Churchill stammt. Mehr hierzu vgl. Kapitel 2.2.2.1.7)

⁷ BVerfGE 65, 1 [50f.]

⁸ vgl. BVerfGE 65, 1 [51] - Ferner sei Abschottung der Statistik etwa gegenüber der Politik auch wegen der vom Grundgesetz geforderten informationellen Selbstbestimmung des Individuums notwendig.

"Neutralität, Objektivität, Wissenschaftlichkeit verlangen einen hohen Grad an Unabhängigkeit von politischer oder sonstiger interessengebundener Einflussnahme."⁹

Es stellt sich heute das grundsätzliche Problem, dass die statistische Information entgegen ihrer ursprünglichen Konzeption eher als nachträgliches Rechtfertigungsinstrument einer bereits getroffenen Entscheidung anstatt als deren Grundlage benutzt wird.¹⁰ Dieses Problem tut sich dort auf, wo politische Wünsche entscheidenden Einfluss auf die Ergebnisse der amtlichen Statistik nehmen können. Es drängt sich also die Vermutung auf, dass politische Entscheidungsfindung teilweise schon von vornherein auf einer absichtlich verfälschten oder zumindest ungenauen Informationsbasis aufbaut. Schließlich sind die Statistikergebnisse gleichsam die Visitenkarte einer Regierung und ihrer Verwaltung. Wie ein Schulzeugnis geben sie Aufschluss über Stärken und Schwächen der Politik in jeglichem Bereich und auf jeglicher politischen Ebene. Insbesondere in viel beachteten Themenfeldern, wie etwa die Arbeitslosenstatistik, wäre es nachvollziehbar, würden die in einem demokratischen Gemeinwesen auf Wiederwahl bedachten Politiker die möglichen Einflusskanäle nutzen, um Schwächen verschleiern oder umgekehrt Stärken besonders hervorheben zu lassen. Und so wundert es nicht, dass Statistikämter, wenngleich sie zumeist eine fachliche Unabhängigkeit auf dem Papier genießen, dennoch in allen EU-Mitgliedstaaten einer politischen Instanz der jeweiligen Regierung untergeordnet sind. In der Regel sind dies die Ministerien der Finanzen, der Wirtschaft oder wie in Deutschland des Inneren.

Als ein weiteres elementares Problem der amtlichen Statistik spricht Christine Hohmann-Dennhardt, Richterin am Bundesverfassungsgericht, das "zuweilen prekäre Verhältnis von Politik und Statistik" an.¹¹ Häufig fehle es der Politik an der nötigen Zeit und Geduld, die amtliche statistische Information, sofern noch nicht erstellt, abzuwarten. Man beauftrage dann lieber private Institutionen, die die benötigten Ergebnisse schon herbeibrächten.¹² "Daten werden interessengerecht auf-

⁹ Grohmann, Heinz "Von der Kabinettsstatistik zur Statistischen Infrastruktur" in AStA, Bd. 73, 1/1989, S. 14

¹⁰ vgl. auch Hohmann-Dennhardt, Statistik, 1999, S. 15

¹¹ Hohmann-Dennhardt, Statistik, 1999, S. 15

¹² vgl. Hohmann-Dennhardt, Statistik, 1999, S. 15

bereitet"¹³, so stellte es auch Bundeskanzler Gerhard Schröder in einem Fernsehinterview fest. Der Regierungschef bezog zwar seine Aussage nur auf die privatwirtschaftlichen Institute, doch zeigt dies, dass er sich der Möglichkeit interessengesteuerter Zahlenwerke sehr wohl bewusst ist. Das bundesdeutsche amtliche Statistikwesen erwähnte Schröder nicht. Schließlich müsste er sich fragen lassen, wer, wenn nicht seine amtierende Regierung, hier Einfluss ausübe. Doch davon abgesehen, müssen sich die verantwortlichen Statistiker auch selbst immer wieder überprüfen, ob sie tatsächlich interessenunabhängig Daten sammeln, aufbereiten und veröffentlichen. Nun könnte man behaupten, die Statistiker in Europa würden niemals losgelöst von jeweiligen Regierungsinteressen arbeiten. Dieser Umstand ergibt sich beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland indirekt bereits aus der Tatsache, dass jede statistische Erhebung ein politisches Mandat in Form eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung benötigt.¹⁴ Die Folge: Kein Interesse der Regierungsmehrheit, kein Mandat, keine Erhebung. Im Umkehrschluss: Nur bei einem bestimmten Interesse der Regierungsmehrheit gibt es ein Mandat und die daraus resultierende Erhebung. Ist letztere erfolgt, muss sie allerdings nicht zwingend veröffentlicht beziehungsweise berücksichtigt werden. Man denke an den Fall der ehemaligen Familienministerin Claudia Nolte (CDU), die den sogenannten "Armut-Report" auf Grund seiner verheerenden Aussagen zunächst vor der Bundestagswahl 1998 in der Schublade verschwinden lassen wollte.¹⁵

Der Wirtschaftswissenschaftler Peter von der Lippe spricht von der Neigung, Statistik "als Waffe einzusetzen und mit Tricks das gewünschte Ergebnis zu erzeugen."¹⁶ Seien es Reizthemen wie Ausländer- und Asylpolitik, anstehende Reformen im Sozialbereich oder auch die Wirtschafts- und Finanzpolitik: Wer seine Forderungen nicht mit Zahlenkolonnen untermauert und so seinen Argumenten Rückendeckung verschafft, hat in keiner Diskussion auch nur den Hauch einer Chance. Das ist verständlich, denn ein Ziel anzustreben, dessen Bestandssituation man nicht zumindest im Groben kennt, wäre ein törichtes Unterfangen. Von der Lippe bezeichnet es allerdings als legitim, Statistik für persönliche Zwecke zu

¹³ Interview mit Gerhard Schröder in der ZDF-Sendung "Was nun?" am 29.11.1998

¹⁴ vgl. § 5 Abs. 1 BStatG

¹⁵ näheres vgl. Kapitel 2.2.2.1.8)

¹⁶ Lippe, Statistik, 1998, S. 6

benutzen, wie auch etwa ein Anwalt das Recht nicht zwingend nach dem Buchstaben des Gesetzes, sondern im Sinne seines Mandanten auszulegen versucht. Was von der Lippe dem Nutzer der Statistik zugesteht, relativiert er umgehend hinsichtlich des Staates als Sachwalter des Allgemeinwohls. Selbstverständlich müsse der Staat für die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der amtlichen Statistik Sorge tragen.¹⁷ Ein gewisser Widerspruch zur Realität baut sich jedoch in von der Lippes Argumentation auf. Auf der einen Seite gesteht er jedem Nutzer zu, die statistischen Ergebnisse für seine Zwecke verkürzt, ja bald schon tatsachenwidrig einzusetzen, auf der anderen Seite erhebt er aber den Anspruch an das Abstraktum 'Staat', eine solche Geisteshaltung im Umgang mit dem hohen Gut der statistischen Information nicht an den Tag zu legen. Sicherlich besteht der Staat, im Sinne von der Lippes, nicht nur aus Parteipolitikern. Aber er verkennt, dass ein Staat meist doch in erheblichem Maße von eben diesen und anderen Vertretern verschiedener Interessengruppen gelenkt wird - Gruppen, zu deren Geschäft auch ständiges Buhlen, Schönreden und Verschweigen gehört. Von der Lippe hat sicherlich Recht, dass die Öffentlichkeit den Gesamtnutzen der Statistik nicht immer verinnerlicht hat. Die Bevölkerung ließe sich deshalb leicht gegen die Statistik aufbringen. Belastung der Befragten, Datenschutz sowie Kosten und mangelnde Effizienz in der Ergebnisverwertung würden von den Gegnern der amtlichen Statistik als Argumente angeführt. Seiner Meinung nach sehen die Deutschen in der amtlichen Statistik mehrheitlich eher eine Gefahr, da diese vermeintlich ungerechtfertigt in deren Privatangelegenheiten herumschnüffele. Dieser Umstand habe nach und nach ein wenig zweckdienliches juristisches Korsett für diese Wissenschaft gefördert.¹⁸ Wer aber wie von der Lippe selbst den beliebigen Umgang mit den Resultaten der amtlichen Statistik nicht für verwerflich hält, darf sich auch nicht wundern, wenn solch eine Geisteshaltung noch zusätzlich die öffentliche Meinung gegen den Statistiker und nicht nur gegen den unlauteren Nutzer aufbringt.

Die Vereinten Nationen haben sich mehrfach zur engen Beziehung zwischen Unabhängigkeit der Statistik und ihrer Glaubwürdigkeit geäußert. So sei nach mehr-

¹⁷ vgl. Lippe, Statistik, 1998, S. 6

¹⁸ vgl. dito, S. 1

heitlicher Meinung Unabhängigkeit als Schlüssel zu Glaubwürdigkeit in der Öffentlichkeit zu sehen. Und nur eine glaubwürdige Institution könne ihre Arbeit und Finanzierung gesichert sehen:

"Autonomy is a way of keeping the statistical service accountable to the public. The need for autonomy on one hand, and pressure to integrate the statistical service into the national administrative context on the other is the very reason for special measures to protect the independence of the office. The effectiveness of the measures depends to a large extent on the existence of appropriate laws."¹⁹

Laut den Vereinten Nationen sei es die Hauptaufgabe von Leitern statistischer Institutionen, deren Unabhängigkeit - besonders gegenüber der Politik - zu wahren beziehungsweise herzustellen. Im selben Tenor äußert sich auch beispielsweise Ivan Fellegi, Chef von Statistics Canada, was merkwürdig anmutet, zumal er selbst im Range eines 'Deputy Minister' steht.²⁰ Seiner Meinung nach aber sei es gerade dieser mit seiner Position als Regierungsmitglied verbundene direkte Zugang zu den höchsten politischen Entscheidungsgremien, der es ihm ermögliche, die Statistik aus der politischen Einflussosphäre herauszuhalten.²¹ Fraglich ist dies allemal. Als Gegenbeispiel findet nämlich auch etwa der Präsident der durchaus politisch unabhängigen Deutschen Bundesbank Gehör bei der Bundesregierung, und der wäre mehr als empört, wollte man sein Amt in Regierungskreise eingliedern. Ist es also tatsächlich für die Statistik notwendig, so eng mit der Politik verbunden zu sein wie in Kanada? Dieselbe Frage stellt sich auch für Eurostat, dessen Generaldirektor in einer ähnlichen Stellung innerhalb der Europäischen Kommission organisatorisch aufgehängt ist. Im kanadischen Fall fällt es schwer zu glauben, dass, wie Fellegi behauptet, Deputy Ministers unpolitisch besetzt würden. Wohl kaum eine Regierung würde sich in ein solches Amt einen politischen Gegner setzen - wo der 'Chief Statistician' im Gegensatz zu den übrigen Deputy Ministers nicht einmal auf einen anderen Posten abgeschoben werden kann. Der direkte Zugang zu den politischen Entscheidungsgremien mag einerseits von Vorteil für die nachdrückliche Interessenvertretung des statistischen Systems sein, andererseits rückt doch genau dieser Umstand die angewandte Wis-

¹⁹ vgl. SD UN/ECE "Introduction - Marketing of statistics" in: SJ UN/ECE, Vol. 8, Nr. 3/4, 1991, S. 202

²⁰ Dies kommt in der Bundesrepublik Deutschland etwa einem Staatssekretär gleich.

²¹ vgl. Fellegi, Ivan "Characteristics of an effective statistical system" in: SJ UN/ECE, Vol. 13, Nr. 2, 1996, S. 92

senschaft 'Statistik' doch wiederum unerwünscht nah an das politische Geschehen und seine Zirkel heran. Fellegi gesteht ein, dass es zur Abwehr von politischer Einflussnahme vor allem auf die persönlichen Fähigkeiten des Chief Statistician und sein öffentliches Ansehen ankomme.²² Der Balanceakt kann also nur mit einem starken Frontmann gelingen. Doch was geschieht, wenn ein schwächerer Kandidat in dieses Amt gelangt?

²² dito, S. 93 - Im übrigen gibt es auch in Kanada einen verantwortlichen Minister (Industrie). Er wacht ähnlich etwa der bundesdeutschen Konstellation als Dienstherr über die Behörde.

1.1) Ziel der Untersuchung

Offiziell wird stets bestritten, dass es in Europa nennenswerte politische Einflüsse auf das amtliche Statistikwesen gibt. Warum aber hat sich dann Yves Franchet, Generaldirektor Eurostats, zu folgender Aussage hinreißen lassen:

"Statistics should reflect as accurately as possible the economic, social and environmental situation throughout the Community, without any political interference or pressure."²³

Franchet konstatiert nicht, sondern fordert etwas ein, das eigentlich bereits existent sein sollte: politische Unabhängigkeit des amtlichen Statistikwesens. Auch Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes (StBA), kann natürlich nicht öffentlich zugeben, dass es womöglich doch politische Einflussnahmeversuche in Deutschland gibt. Er gesteht aber zumindest für die Außenwahrnehmung ein, dass die aktuellen Regularien und Organisationsformen wohl nicht den an sich hohen Ansprüchen genügen:

"Wir sollten ... darüber nachdenken, wie diese gelebte Unabhängigkeit der amtlichen Statistik in unserem Gemeinwesen auch formal besser zum Ausdruck gebracht werden könnte."²⁴

Der StBA-Präsident ist demnach Befürworter einer institutionellen Reform, um dem Statistikwesen den nötigen Abstand zur Politik zu verschaffen. Analog gilt dies natürlich auch für die supranationale Ebene. Dort hat Kommissionspräsident Romano Prodi zumindest generell Bereitschaft signalisiert, die Kommission, zu der auch Eurostat gehört, zu reformieren: "Wir haben von Anfang an gesagt, dass interne Reformen der Kommission für uns höchste Priorität haben."²⁵ Und Bernhard Friedmann, Mitglied des Europäischen Rechnungshofes, drückte es noch drastischer aus:

"An der Verwaltungsreform [Anm.: *der Kommission*] führt kein Weg vorbei. Die Hierarchien müssen abgebaut werden. Die Verantwortungsbereiche müssen klarer geregelt werden. Wenn die neue Kommission scheitert, droht Europa eine Krise."²⁶

²³ Franchet, System, 1992, S. 33

²⁴ Hahlen, Begrüßung, 1999, S. 10f.

²⁵ Prodi, Romano zitiert in: "Mehr demokratische Hygiene für Europa...", PM der Kommission v. 14.09.1999

²⁶ Friedmann, Bernhard, Interview "Die Widerstände im Apparat wurden unterschätzt" in: SZ, 13.04.2000

Es wird sich in der vorliegenden Arbeit zeigen, dass Eurostat als Generaldirektion der Kommission und damit organisatorischer Bestandteil einer politischen Institution nicht in der Lage ist, politisch unabhängig seine Arbeit unter rein objektiv-wissenschaftlichen Gesichtspunkten auszuführen. Zugleich wird sich zeigen, dass Eurostat auch starken nationalen Einflüssen über das Ausschusswesen der Kommission²⁷ ausgesetzt ist. Es stellt sich also die Frage: Auf welche Weise kann das amtliche Statistikwesen auf Gemeinschaftsebene in seiner praktischen Arbeit und zugleich in der öffentlichen Wahrnehmung seines Wirkens dem Einfluss der Politik entzogen werden? Welche Faktoren können die Unabhängigkeit eines Statistikkamtes entscheidend stärken und somit dazu beitragen, die informationelle Infrastruktur eines Gemeinwesens auf eine objektive Basis zu stellen?

Es geht um eine neue Dimension des Statistikwesens. Seine Arbeitsergebnisse sollen als de facto unabhängig erstellte, objektive Entscheidungsgrundlage für politisches Handeln dienen. Zugleich sollen statistische Ämter in die Lage versetzt werden, ihre Funktion als Entscheider beziehungsweise Schiedsrichter in fachlichen Fragen mit hoher Folgewirkung interessenunabhängig wahrnehmen zu können. Schließlich wäre das Scheitern einer Europäischen Währungsunion, die von vornherein auf ungenügenden oder sogar mittels Buchungstricks geschönten makroökonomischen Daten beruht, verheerend - wirtschaftlich wie auch politisch. Die Unwägbarkeiten in Projekten von solcher Tragweite - man erinnere sich an die Deutsche Wiedervereinigung und die Fehleinschätzungen bezüglich der volkswirtschaftlichen Kraft der Neuen Bundesländer und ihres Finanzierungsbedarfs - können allerdings mittels einer objektiv erstellten und überprüften Datengrundlage realistischer abgeschätzt werden und somit mögliche fatale Fehler im Vorfeld vermieden werden.

Als eine Art 'pars pro toto' bricht die vorliegende Arbeit sicherlich ganz allgemein eine Lanze für die Freiheit wissenschaftlicher Arbeit von politischer Anschauung und Beeinflussung. Wie sich nämlich beispielsweise in Deutschland die Universitäten als zentrale wissenschaftliche Einrichtungen eine politische Einmischung auf Lehre und Forschung zu Recht weitgehend verbitten, muss dies genauso für

²⁷ zur sogenannten 'Komitologie' vgl. Kap. 3.2.2.1)

die amtliche Statistik als angewandte Wissenschaft gelten. Schließlich soll diese in einem demokratischen Gemeinwesen eine zuverlässige Datengrundlage für die Entscheidungsfindung - nicht nur für die politische - bereitstellen. Hierfür muss dem amtlichen Statistikwesen ein größtmöglicher Freiraum geschaffen werden. Bislang sind Statistikämter jedoch durch eine Mischform aus Verwaltungseinheit und Forschungsinstitut gekennzeichnet. So haben sie bei der Datengewinnung eher Behördencharakter, man denke etwa an die Zwangsmittel gegenüber Auskunftsunwilligen. Doch tritt bei der Gewinnung der statistischen Information aus den erhobenen Daten die wissenschaftliche Arbeitsform wesentlich stärker in den Vordergrund.²⁸ Und letzteres ist der Schaffenskern des Statistikwesens, den es künftig deutlich hervorzuheben gilt.

²⁸ vgl. Wingen, Max "Herausforderungen der amtlichen Statistik durch den gesellschaftlichen Wandel" in: AStA, Bd. 73, 1/1989, S. 32f.

1.2) Wissenschaftliche Vorgehensweise

Verschiedene Aspekte spielen bei der Betrachtung eines funktionstüchtigen Informationssystems wie der amtlichen Statistik eine entscheidende Rolle. Heinz Grohmann hat hierzu fünf Fragen aufgeworfen:

- Wie kann eine Gesellschaft umfassend mit Information versorgt werden?
- Auf welche Weise selektiert man Information nach ihrer Relevanz für die Gesellschaft?
- Wie lassen sich Informationen validieren, ihr Wahrheitsgehalt bestätigen oder zumindest einschätzen?
- Welche Aufbereitung und Präsentation der gewonnenen Information ist zweckdienlich für die relevanten Nutzergruppen?
- Abschließend: Wie sollte ein solches Informationssystem institutionell sinnvoll organisiert sein?²⁹

Unter dem besonderen Gesichtspunkt interessenunabhängiger Informationserstellung widmet sich die vorliegende Arbeit vor allem der letzten Fragestellung. Hierzu äußerte sich der kanadische Statistikchef Ivan Fellegi in einem Kurzaufsatz folgendermaßen:

"The ability of official statisticians to resist pressure from Ministers or policy departments depends, first and foremost, on the broad institutional and legal framework ..."

Auf dieser Annahme beruht die vorliegende Arbeit. Es wird davon ausgegangen, dass eine starke institutionelle und rechtliche Basis des Statistikwesens gleichsam 'conditio sine qua non' ist, um auf die übrigen vier Fragen adäquate Antworten finden zu können.

Es soll nicht an konkreten Einzelfällen politische Einflussnahme auf die Arbeit der amtlichen Statistik nachgewiesen werden. Dieses Unterfangen würde bereits an der mangelnden Kooperationsbereitschaft der betroffenen Ämter scheitern. Verständlicherweise versuchen diese, mögliche Probleme nicht in eine öffentliche Diskussion einzubringen. Es könnten dort mehr Zweifel geweckt als Verbesse-

²⁹ vgl. Grohmann, Funktion, 1992, S. 4f.

rungen erwirkt werden. Es wird sich allerdings zeigen, dass es eine Reihe institutioneller Regelungen gibt, die tatsächlich ein unabhängige Datenerhebung verhindern können, und die zugleich geeignet sind, eine negative Wahrnehmung der statistischen Arbeit in der Öffentlichkeit zu bewirken. Daran anschließend sollen für die Problembereiche entsprechende Reformvorschläge erarbeitet werden.

Geht man von weiterhin anhaltender Integration in der Europäischen Union aus, ist es nur logisch, sich auch im Statistikwesen vom Kopf des Systems her der Problemlösung zu nähern. Eurostat, das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften, ist in seiner institutionellen Aufhängung und den Interdependenzen gegenüber seinen nationalen Pendanten ein geradezu prädestinierter Reformkandidat, der nach erfolgreicher Umsetzung als Vorbild für die gesamte europäische Statistik dienen könnte. Um dies Schritt für Schritt zu erarbeiten, gilt es zunächst, im zweiten Kapitel der vorliegenden Arbeit einige grundsätzliche Fragen zu klären. Neben Begriffsdefinitionen werden die Funktionen der Statistik und ihr Charakter als Staatsaufgabe beziehungsweise Aufgabe der öffentlichen Hand diskutiert. Ferner werden an Grundzügen des Statistikwesens im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland einige wichtige Punkte erörtert, die sich später analog auf das Verhältnis der supranationalen zur nationalen Ebene übertragen lassen oder hierfür zumindest Denkansätze bieten. Anschließend werden auf Grundlage eines Thesenpapiers der Vereinten Nationen die Einflusskanäle der Politik auf die Statistik verdeutlicht.

Im dritten Kapitel wird Eurostat selbst vorgestellt. Nach einem Überblick über die supranationalen Rechtsgrundlagen des europäischen Statistikwesens werden die wichtigsten Entscheidungsgremien sowie das institutionelle Netzwerk, in dem sich das Amt bewegt, einschließlich der zugehörigen Funktionsmechanismen analysiert. An ausgewählten Fallbeispielen aus der Vorbereitungsphase der Europäischen Währungsunion wird das zum Teil hochpolitische Umfeld, in dem Eurostat seine Aufgaben erfüllt, verdeutlicht. Abschließend werden die Schwachpunkte der institutionellen Aufhängung Eurostats in ihrem Zusammenspiel diskutiert. Aus diesen Erkenntnissen leiten sich die institutionellen Reformüberlegungen für das Amt ab. Diese bilden die Grundlage, um im vierten Kapitel unter Gesichtspunkten der 'Institutional Choice' die Organisationsformen supranationaler

Agenturen, der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Rechnungshofes als institutionelle Reformvarianten hinsichtlich einer zu steigernden Unabhängigkeit Eurostats zu untersuchen. Dabei gilt es, beispielsweise auch Fragen der Subsidiarität, der Berichterstattungspflicht und der Finanzierung zu klären. Abschließend werden die Chancen abgewogen, durch eine institutionelle Reform die Rolle Eurostats zu stärken und somit einen entscheidenden Beitrag zur verbesserten Information der Entscheidungsträger auf allen gesellschaftlichen Ebenen zu leisten.

Obwohl immer wieder Publikationen auf das Problem mangelnder Unabhängigkeit im Statistikwesen aufmerksam machen, darf die vorliegende Untersuchung in ihrer konkreten Fallbezogenheit und Ausführlichkeit als Pionierarbeit betrachtet werden. Sie soll als Diskussionsgrundlage in Fach- und Entscheiderkreisen dienen. Leider wurde die Recherche von offiziellen Stellen meist boykottiert, da der Untersuchungsgegenstand aufgrund seiner Brisanz nicht zu deren bevorzugten Gesprächsthemen gehört. Möglichkeiten der politischen Einflussnahme auf amtliche Statistik wurden entweder sofort verneint, verharmlost oder aber nur bei anderen vermutet.

2.) Amtliche Statistik im Spannungsfeld zwischen wissenschaftlicher Objektivität und politischen Prioritäten

Um sich nicht zu sehr in verschiedenen nationalen Details zu verfangen, wird in dieser Arbeit vor allem mit Hilfe von Beispielen aus der Bundesrepublik Deutschland gearbeitet. Schon heute ist es bald unmöglich EU-bezogene Themen wissenschaftlich zu bearbeiten, ohne dabei einzelne nationale Besonderheiten der 15 Mitglieder zu übersehen. Spätestens nach der Aufnahme der osteuropäischen Partner wird es gänzlich unmöglich sein. Deshalb kann die vorliegende Arbeit letztlich nur eine Diskussion anstoßen, in die Vertreter anderer EU-Mitgliedstaaten ihre Sicht und damit hoffentlich konstruktive Verbesserungsvorschläge einbringen können und sollen. Um allerdings keine zu eindimensionale Betrachtungsweise anzunehmen, werden interessante Varianten anderer Staaten zur Unterstützung herangezogen.

Es empfiehlt sich aber auch aus anderen Gründen, zunächst einige bedeutende Regelungen des deutschen Statistiksistem zu erläutern. Hatte doch der amtierende Generaldirektor des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) Yves Franchet bereits 1992 im deutschen institutionellen Statistikgefüge ein in Ansätzen brauchbares Modell für ein Europäisches Statistiksistem in der Nach-Maastricht-Ära gesehen. Gerade in der bestehenden Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern sah er den Grundsatz der Subsidiarität gut gewahrt.³⁰ Das Verhältnis zwischen diesen Ebenen ähnele dem zwischen Eurostat und den nationalen Statistikämtern (NSÄ).³¹ Ob und wenn ja, an welchen Punkten, dies zutrifft, wird sich im Zusammenspiel des zweiten und dritten Kapitels der vorliegenden Arbeit ergeben. In den folgenden grundsätzlichen Ausführungen zur amtlichen Statistik soll unter besonderer Berücksichtigung des Spannungsfeldes "Wissenschaftliche Objektivität contra politische Anliegen" eine geeignete Grundlage erarbeitet werden, um daran anschließend die Situation Eurostats und seinen möglichen institutionellen Reformbedarf analysieren zu können.

³⁰ In einem Interview Anfang 2000 hat Franchet allerdings seine Meinung teilweise revidiert. Hier kritisiert er das bundesdeutsche Statistiksistem als sehr schwerfällig. - vgl. Franchet, Yves, Interview "Europas Statistiken müssen aussagekräftiger werden" in: FAZ, 22.03.2000

2.1) Grundsätzliche Fragestellungen im Verhältnis von Politik, Gesellschaft und amtlicher Statistik

Der Begriff 'Statistik' wird heute in verschiedenen Varianten verwendet - so für eine praxisorientierte Methode der Entscheidungshilfe, für eine wissenschaftliche Disziplin der Mathematik oder als Synonym für die amtliche Statistik. Sofern in der vorliegenden Arbeit von Statistik die Rede ist, ist letztere gemeint. Es geht also um die Erfassung, Aufbereitung und Analyse von Massenerscheinungen. Hierbei ist der Großbereich Wirtschafts- und Sozialstatistik von besonderer Relevanz.

"Gegenstand der Wirtschaftsstatistik ist die Anwendung der statistischen Methode zur zahlenmäßigen Darstellung und Interpretation wirtschaftlicher Tatsachen."³²

So gehören unter anderem beispielsweise die Konjunktur-, Struktur-, Preis- und die Außenhandelsstatistik zur Wirtschaftsstatistik.³³ Sie lässt sich auf zwei verschiedenen Ebenen betrachten. Einerseits auf der institutionellen, also von der Warte der Akteure innerhalb der statistischen Erhebungsfeldes - z. B. Bankenwesen, Agrarsektor oder Einzelhandel - und andererseits auf der funktionellen Ebenen, also betrachtet vom Zweck beziehungsweise dem zu ermittelnden Ergebnis - z. B. Arbeitslosen-, Preis-, oder auch Zahlungsbilanzstatistik. Doch eine abschließende Abgrenzung von Wirtschafts- und Sozialstatistik ist schwierig. Der Begriff der Sozialstatistik lässt sich im Zusammenhang mit der Erhebung von "Lebensbedingungen und -chancen"³⁴ auf dem Sektor 'private Haushalte' verwenden.³⁵ In einem noch enger gefassten Kontext wird 'Sozialstatistik' auch für den Erhebungsbereich von Einnahmen und Leistungen der Sozialversicherungsträger verwendet.³⁶

Die wichtigsten amtlichen Produzenten der Wirtschafts- und Sozialstatistik im

³¹ vgl. Franchet, System, 1992, S. 47

³² Lippe, Wirtschaftsstatistik, 1996, S. 2

³³ vgl. Jäger / Stäglin, Statistisches System (Vorwort), 1998, S. III

³⁴ Lippe, Wirtschaftsstatistik, 1996, S. 3

³⁵ in diesem Zusammenhang: zu Abgrenzung und Berührungspunkten von Wirtschaftsstatistik und Nationalökonomie, die sich der Sozialstatistik annähert - vgl. Servet, Wolfgang " Nationalökonomie und Wirtschaftsstatistik" in: AStA, Bd. 52, 1/1968, S. 367ff

³⁶ vgl. Lippe, Wirtschaftsstatistik, 1996, S. 3

engeren Sinne sind die Statistischen Ämter. In Deutschland gibt es aufgrund der föderalen Staatsstruktur neben dem Statistischen Bundesamt auf Bundesebene, zusätzlich weisungsunabhängige Statistische Landesämter auf Landesebene. Je stärker allerdings ein StatistiksysteM hinsichtlich der horizontalen wie vertikalen Erhebungszuständigkeit und Fachautorität innerhalb des Erhebungsbereiches dezentralisiert ist, desto mehr Institutionen treten hinzu. Als deutsche Beispiele seien hier unter dem Stichwort "Ressortstatistik"³⁷ die Bundesanstalt für Arbeit und die Deutsche Bundesbank genannt. In Ländern wie Großbritannien oder Frankreich übernehmen aber auch Ministerien Aufgaben innerhalb der amtlichen Statistik. Ferner werden die statistischen Einheiten internationaler Organisationen wie UNO und OECD oder auch das supranational angesiedelte Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaft (Eurostat) zur amtlichen Statistik gezählt.

2.1.1) Funktionen der amtlichen Statistik in einer modernen Gesellschaft

Der bundesdeutsche Statistische Beirat hat in seinem Bericht an die Bundesregierung die Bedeutung der amtlichen Statistik im Prozess der politischen Meinungsbildung sehr treffend beschrieben:

"Amtliche Statistiken gehören - wie etwa das Straßennetz zur öffentlichen Infrastruktur unseres Landes. Sie sind in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion oder bei der Umsetzung innerstaatlicher Reformen (z. B. Beschäftigungspolitik, soziale Sicherungssysteme, Steuersystem, Bildungssystem) eine wichtige Entscheidungsgrundlage für Politik und Verwaltung."³⁸

Würde man an dieser Stelle enden, hätte man wohl die wichtigste Funktion, wie sie viele Politiker im Hinterkopf haben, gut umrissen. Von der Lippe charakterisiert den Wert der amtlichen Statistik für die Politik: Sie trägt zur Orientierung und Versachlichung der Politik bei. Sie dient der beschreibenden Bestandsaufnahme, der Klärung von Kausalbeziehungen und als Entscheidungsgrundlage.³⁹

Doch Statistik in modernen demokratischen Gesellschaften ist heute vielmehr als

³⁷ Stäglin, Reiner "Was bleibt von der nationalen Statistik nach Herstellung der Wirtschafts- und Währungsunion" in: AStA, Bd. 79, 1/1995, S. 39

³⁸ o. A. "Empfehlungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik - Bericht des Statistischen Beirats an die Bundesregierung" in: WiSta, 9/1999, S. 683; dieses bundesdeutsche Gremium (Statistischer Beirat) tritt gemäß § 4 BStatG zusammen und besteht aus Nutzern, Befragten und Produzenten der amtlichen Statistik.

³⁹ vgl. Lippe, Wirtschaftsstatistik, 1996, S. 1

geheimes Herrschaftswissen.⁴⁰ Auch ist sie nicht wie im sozialistisch-planwirtschaftlichen Denken ein Staatsgeheimnis⁴¹, dessen Verbreitung im eigenen Land, aber vor allem international undenkbar ist. Statistische Information ist ein wichtiger Input für die öffentliche und private Güterproduktion und Dienstleistung. Die Nutzer sollen mit Daten zu relevanten Gesellschaftsphänomenen in einer vielseitig offenen und allgemein verständlichen Art versorgt werden.⁴² Amtliche Statistik in Deutschland ist die informationelle Infrastruktur der gesamten Gesellschaft.⁴³ Sie ist öffentliches Gut und vom Grundgesetz als wünschens- und schützenswert mit Verfassungsrang belegt.⁴⁴ Und die Gesellschaft besteht eben nicht nur aus Regierenden. Vielmehr lassen sich insgesamt fünf Hautnutzergruppen der amtlichen Statistik identifizieren:

- staatliche Institutionen im Bereich der Exekutive, Legislative und Judikative,
- die Wirtschaft,
- die öffentlich- wie auch privatrechtlich organisierte Wissenschaft,
- Informationsanbieter (Medienbranche, Unternehmensberatungen etc.)
- sowie die breite Öffentlichkeit.⁴⁵

Jede dieser Gruppen hat unterschiedliche Anforderungen an die amtliche Statistik.⁴⁶ Ebenso werden in jeder Gruppe verschiedene Interessen verfolgt. So haben staatliche Unternehmen teilweise anderen Informationsbedarf als private beziehungsweise klein- und mittelständische Unternehmen andere als Großunternehmen. Und nicht zuletzt kann eine fundierte Bereitstellung von Information für alle Teile der Gesellschaft auch zu "Machtausgleich"⁴⁷ in ihr führen.

⁴⁰ Für die Entwicklung hin zur der informationellen Infrastruktur vgl. Grohmann, Heinz "Von der Kabinettsstatistik zur Statistischen Infrastruktur" in: AStA, Bd. 73, 1/1989, S. 1ff

⁴¹ Lippe, Wirtschaftsstatistik, 1996, S. 11

⁴² vgl. Szilágyi, György / Vadnai, Tibor "Reshaping the statistical service in accordance with changing socio-economic conditions" in: SJ UN/ECE, Vol. 8, Nr. 3/4, 1991, S. 234

⁴³ vgl. BVerfGE 65, 1

⁴⁴ vgl. Art. 73 Nr. 11 GG (Statistik für Bundeszwecke)

⁴⁵ vgl. SD UN/ECE "Introduction - Marketing of statistics" in: SJ UN/ECE, Vol. 8, Nr. 3/4, 1991, S. 200

⁴⁶ Einen guten Überblick, wie diese zu ermitteln und umzusetzen sind, gibt: Brackstone, Gordon "Shaping statistical services to satisfy user needs" in: SJ UN/ECE, Vol. 8, Nr. 3/4, 1991, S. 243ff

⁴⁷ vgl. Wingen, Max "Herausforderungen der amtlichen Statistik durch den gesellschaftlichen Wandel" in: AStA, Bd. 73, 1/1989, S. 31

Doch, selbst wenn man allen Wandel hin zu einem umfassenden Dienstleistungskonzept berücksichtigt, kommt der Information des Regierungs- und Gesetzgebungsbereiches traditionell⁴⁸ heute immer noch die höchste Bedeutung im amtlichen Statistikwesen zu. Die Statistiker müssen sogar spezielle Zusatzdienstleistungen anbieten, um den im demokratischen Prozess wechselnden Verantwortlichen den Umgang mit Daten zu erschließen und zu erleichtern.⁴⁹ Der Mediensektor braucht ebenfalls eigens für ihn aufbereitetes und zudem höchst aktuelles Datenmaterial.⁵⁰ Kein Journalist hat die Zeit, sich durch endlose und allgemein unverständliche Zahlenkolonnen und Diagramme zu arbeiten, um womöglich nur eine für ihn wichtige Zahl zu erhalten. Die Imagepflege der amtlichen Statistik bei den Medienvertretern ist allerdings von so vitaler Bedeutung, dass dieser Mehraufwand durchaus gerechtfertigt ist. Schließlich sind sie die Hauptinformationsquelle für die Öffentlichkeit. Ein schlechtes Verhältnis zwischen Medien und Statistikern wirkt sich folglich auch negativ auf das Ansehen ihrer Arbeit in der Bevölkerung aus.⁵¹ Je undurchsichtiger die Statistikergebnisse selbst und auch ihr Produktionsweg sind, desto geringer ist das Vertrauen in sie. Wo jedoch der amtlichen Statistik das Vertrauen fehlt, wird sie schnell angreifbar - begründet oder auch nicht.

Es ist ein schwieriger Pfad, den das Statistikwesen zwischen Zufriedenheit der verschiedenen Nutzergruppen mit maßgeschneidertem Informationsangebot und der Wahrung von Unparteilichkeit und Unabhängigkeit beschreiten muss. In einem Vortrag zur Transformation planwirtschaftlicher Statistiksysteme spricht von der Lippe genau diese Grundvoraussetzung allen Handelns amtlicher Statistik an:

"Die amtliche Statistik kann ihre Rolle nicht erfüllen, wenn es ihr nicht gelingt, das bezeichnete Vertrauen zu erwerben. Alles andere ist demgegenüber sekundär."⁵²

⁴⁸ Schließlich war es in vergangenen Jahrhunderten die herrschende Schicht, die nach und nach die Notwendigkeit sah, mittels Volkszählungen und der Messung von Waren- und Finanzströmen zu planen und zu regieren. Wengleich in dieser Zeit niemals von wissenschaftlich-objektiven Voraussetzungen bei der Datenerhebung nach heutigem Standard ausgegangen werden kann.

⁴⁹ Als das inzwischen laufende Statistische Mehrjahresprogramm 1998-2002 der EU verabschiedet wurde, gab es tatsächlich erstmals eine Version für die politischen Entscheider und eine für die Statistikexperten.

⁵⁰ vgl. SD UN/ECE "Introduction - Marketing of statistics" in: SJ UN/ECE, Vol. 8, Nr. 3/4, 1991, S. 200f.

⁵¹ vgl. dito, S. 201

⁵² Lippe, Marktwirtschaft, 1996, S. 3

Dies gilt allerdings nicht nur für den Vertrauenserwerb in einem sich transformierenden System, sondern auch für den Vertrauenserhalt, und dies natürlich auch in einer schon länger bestehenden Marktwirtschaft. Kaum etwas ist heute in einer von Medien und schneller Information geprägten Gesellschaft leichter zu erschüttern als Vertrauen, insbesondere das in staatliche Institutionen. Nun könnte man getreu dem Motto "Ist der Ruf erst ruiniert ..." weiter verfahren, doch genau dies wäre fatal für eine staatlich erbrachte Leistung, deren oberste Maxime die Wahrung von Unabhängigkeit, Neutralität und Seriosität sein muss.

Der Erhalt und Ausbau einer starken, vertrauenswürdigen und unabhängigen amtlichen Statistik ist also in den sogenannten hochentwickelten Industriestaaten ebenso wichtig wie etwa in den Transformationsstaaten des ehemaligen Ostblocks oder auch in Entwicklungsländern. Insbesondere der Reformdruck in allen genannten Staaten verlangt gerade nach einem effektiven und objektiven Statistiksysteem. Denn die amtliche Statistik ist in ihrer Funktion, die aktuelle Situation eines Landes verständlich in Zahlen zu erfassen und zu analysieren, eine der wichtigsten Systemkomponenten, um staatliches Handeln und dessen Auswirkungen zu evaluieren. Erst auf Basis dieser Ergebnisse können fundierte Entscheidungen für notwendige politische Maßnahmen getroffen werden.

2.1.2) Amtliche Statistik als Staatsaufgabe

In der Mehrzahl aller Staaten fußt das amtliche Statistikwesen zunächst auf der Vorstellung, dass staatliche Organe in ihrer Verantwortung gegenüber der Gesellschaft und im Rahmen ihrer vielfältigen Aufgaben eine verlässliche, weitgehend von Partikularinteressen befreite Informationsquelle als Entscheidungsgrundlage benötigen. Ein Ansatzpunkt, um staatliche Aktivitäten zu begründen, ist die Annahme von Marktversagen. Denn wo der Markt nicht in der Lage ist, das erwünschte Ergebnis herbeizuführen, muss der Staat aktiv werden. Für die meist höchst komplexen Statistiksysteeme kann aus verschiedenen Gründen davon ausgegangen werden, dass es innerhalb kürzester Zeit zu eben solchem Marktversagen käme. Es sind dies unter anderem die hohen Ansprüche an Faktoren wie die

garantierte Unparteilichkeit, Kontinuität, Vergleichbarkeit, Vollständigkeit, Systemkohärenz oder auch Verhältnismäßigkeit. Es lässt sich per se nicht ausschließen, dass in der freien Wirtschaft einzelne Faktoren besser oder zumindest gleich gut geleistet werden könnten. Das Zusammenspiel der genannten Komponenten zufriedenstellend für alle Nutzer, Datenproduzenten und Auskunftgeber zu gewährleisten, darf jedoch unter Wettbewerbsbedingungen zu Recht bezweifelt werden. Es wird keinen freien Anbieter geben, der ein umfassendes Informationsabbild der Gesellschaft zeichnet, sofern er auf der anderen Seite marktwirtschaftlichen Kriterien gerecht werden will. Zwangsläufig würde die Statistikproduktion zu Themen, für die keine zeitadäquate, finanzielle Rentabilität erzielt werden kann, kurz- oder mittelfristig eingestellt werden müssen. Um aber im Rahmen volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung dem Netzgedanken der Statistik, nämlich dass eine Statistik häufig mit mehreren anderen verknüpft ist oder ohne diese gar nicht zustande käme, Rechnung tragen zu können, bedarf es einer Institution, die dies weitgehend unabhängig von finanziellen Interessen leisten kann. Kein freiheitlich demokratisch geordnetes System verbietet privaten Statistikanbietern ihre Arbeiten parallel zur offiziellen Statistik anzubieten oder auch mit ihr zusammenzuarbeiten. Es stellt sich allerdings die Anforderung, dass es eine verlässliche, in sich schlüssige Quelle geben muss, auf die sowohl staatliche Einrichtungen als auch die übrigen Teilnehmer eines jedweden Meinungsbildungsprozesses zugreifen und sich berufen können. Schon allein die stetig voranschreitende Verflechtung internationaler Beziehungen gebietet es heute mehr denn je, seinen weltweiten Partnern eine solche Informationsquelle zur Verfügung zu stellen.

In der vorliegenden Arbeit wird grundsätzlich die Auffassung vertreten, dass die Erstellung einer soliden, gesellschaftlich weitgehend uneingeschränkt verwertbaren Basisinformation nur über eine von wirtschaftlichen Interessen losgelöste Institution geleistet werden kann. Es bedarf einer beständigen Institution, die einen gewissen, nämlich den von ihr im Auftrag des Gesetzes erstellten Informationsbestand als den im Ermessen der bisherigen Forscherkenntnisse gültigen erklärt. Andernfalls wäre die Datenerstellung rein situativer Opportunität ausgeliefert, zumal wechselnde politische Mehrheiten auch die ihnen gewogenen Statistik- und Konjunkturforschungsinstituten beauftragen würden. Die Methoden-, aber noch

mehr die Ergebniskontinuität wären keineswegs gesichert, würden verschiedene private Datenanbieter dann insbesondere um die Gunst der politischen Entscheider buhlen, wessen Ergebnisse aus eben dieser Gunst der Stunde als offiziell anerkannt und dementsprechend versilbert würden und wessen nicht. Ansätze, wie die Gert Wagners vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), die davon ausgehen, dass "Amts-Statistik"⁵³ bald schon zwingend zu einer politischen Interessenbestimmtheit führt, sind in letzter Konsequenz ebenso zu bezweifeln wie die Gegenannahme, dass eine staatliche Behörde per se dem Einfluss von welcher Seite auch immer entzogen sei. Wagner spricht von der Möglichkeit des Staatsversagens, nämlich dem Fall, dass Politiker nicht den Wählerwillen, sondern eigennützige Ziele durchzusetzen versuchen. Er bestreitet keineswegs den Charakter statistischer Basisinformation als öffentliche Aufgabe⁵⁴, argumentiert allerdings, entgegen der klassischen Auffassung, dass ein öffentliches Gut nicht zwingend im öffentlichen Sektor und damit als Staatsaufgabe im engeren Sinne erbracht werden muss. Er führt als Gegenbeispiel die Kfz-Überprüfungen des TÜVs an, der als privatwirtschaftlich organisiertes Unternehmen im Auftrag des Staates die Sicherheit der Fahrzeuge überwache. Nun soll hier nicht die Bedeutung dieser Aufgabe unangemessen relativiert werden. Schließlich könnte die mangelhaft geprüfte Verkehrstauglichkeit eines Fahrzeuges Menschenleben kosten. Dennoch scheint das Beispiel zu hinken. Während sich die TÜV-Tätigkeit auf einen überwiegend technischen Akt ohne weitreichende Konsequenz für Politik und Gesellschaft beschränkt, kann jede einzelne Statistik sehr wohl solche Wirkung zeigen - positiv wie negativ, etwa durch möglichen Einfluss auf Entscheidungen hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Mittel. Man könnte nun einwenden, wenn Statistik-Ergebnisse unter anderem die Funktion haben, die Leistungsfähigkeit einer Regierung aufzuzeigen, dann solle diese zwar dafür zahlen, aber nicht dafür direkt verantwortlich zeichnen. Aus diesem Grund wird in der vorliegenden Arbeit der Gedanke vertreten, amtliche Statistik zwar als öffentliches Gut mit eben solcher Finanzierung und seiner Produktion im öffentlichen Dienst zu verstehen. Dabei soll aber eben die Statistik nicht unter der Dienstaufsicht der politischen Führung, sondern in enger sachlicher Zusammenarbeit mit allen Datennutzergruppen, also

⁵³ vgl. Wagner, Infrastruktur, 1998, S. 48

⁵⁴ vgl. dito, S. 50

auch mit der Regierung, erstellt werden. Es wird sich zeigen, dass dieser Ansatz um so schwieriger in die Realität umzusetzen ist, je stärker der Grad an Unabhängigkeit einer Statistikbehörde werden soll. Stichworte seien hier das noch an späterer Stelle zu diskutierende Legalitätsprinzip⁵⁵ oder auch Fragen des Budgeteinsatzes. Es wird nicht übersehen, dass die supranationale EU per Definition kein Staat ist. Dennoch wird der entwickelte Begriff der 'Staatsaufgabe' hier analog auf die europäische Statistik angewandt. Um diese Verwirrung aber auszuschließen ließe sich im supranationalen Kontext auf den Begriff ‚Gemeinschaftsaufgabe‘ ausweichen.

Unter der Annahme des Staatsaufgabencharakters der amtlichen Statistik⁵⁶ scheinen Vorschläge, wie die Gert Wagners, das Amtlichkeitsmonopol der Statistiker zu beseitigen und wirtschaftliche Schlüsseldaten wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) "im Wettbewerb" errechnen zu lassen⁵⁷, nicht bis in die letzte Konsequenz durchdacht. Peter von der Lippe zieht einen treffenden Vergleich, wenn er feststellt, dass man es auch nicht dem Wettbewerb privater Richter überlasse, welches Urteil sich in einem Strafverfahren als das brauchbarste herausstelle.⁵⁸ Ähnlich sieht es wohl auch die Europäische Kommission. Im Aktionsplan ihres Anfang 2000 vorgelegten Weißbuches stellt sie ihre ersten Gedanken hinsichtlich einer künftigen 'Externalisierungspolitik' für bisher selbst wahrgenommene Aufgaben vor. Zwar bereit erhebliche Aufgabenfelder und Kompetenzen zu delegieren beziehungsweise zu externalisieren, unterstreicht sie jedoch deutlich, dass dies nur dort in größerem Umfang geschehen könne, wo entweder andere supranationale Stellen (Stichwort: Aufgabenauslagerung) oder aber nationale öffentliche Stellen (Stichwort: Dezentralisierung) diese übernehmen. Unter dem Stichwort 'Outsourcing', nämlich dem Übertragen von Zuständigkeiten an den Privatsektor

⁵⁵ vgl. Kapitel 2.1.3.2)

⁵⁶ vgl. Jäger, Einführung, 1998, S. 2

⁵⁷ vgl. Wagner, Gert "Das Bruttoinlandsprodukt im Wettbewerb berechnen" in: HB, 18.02.1998

⁵⁸ vgl. Lippe, Statistik, 1998, S. 3 - Neben von der Lippe sehen aber auch andere renommierte Statistiker aus der Privatwirtschaft die Notwendigkeit einer amtlichen Statistik: so etwa Renate Köcher vom Institut für Demoskopie Allensbach oder auch Rüdiger Pohl vom Institut für Wirtschaftsforschung, der aus Gründen der Kontinuität bei längeren Zeitreihen die privatwirtschaftliche Statistik für überfordert hält. vgl. o.A., "Größter Wunsch: einheitliche Nummern für Unternehmen" in: HB, 23.11.1998

wird beispielsweise der Bereich Sicherheitspersonal angeführt.⁵⁹ Nun mag ja die amtliche Statistik auch ein Sicherungselement beinhalten, nämlich eine sichere Grundlage für Entscheidungen zu liefern und deren Folgen wieder zu dokumentieren. Sie aber in ihrer planungspolitischen Bedeutung auf die Stufe von Wachpersonal zu stellen, wie es Wagner unbewusst tut, wird ihr nicht gerecht.

Für die europäische Ebene hat der ehemalige Eurostat-Direktor Alberto de Michelis die Arbeit der amtlichen Statistik als Aufgabe der öffentlichen Hand vehement eingefordert:

"Die europäische Statistik muss harmonisiert werden, da der im Rahmen der Union, einem sich immer stärker öffnenden und integrierten Raum, tätige politische und wirtschaftliche Entscheidungsträger seine Entscheidungen von Informationen abhängig macht, die sachdienlich sein müssen; ... Außerdem sollte die europäische Statistik zuverlässig, auch in wissenschaftlicher Hinsicht, und für jedermann zugänglich sein; daher sollten öffentliche Stellen mit ihr befasst sein, die in der Lage sind, ihre Unabhängigkeit gegenüber jeglichem Druck und allen finanziellen Zwängen zu garantieren. Dies bedeutet nicht, dass ein Monopol für die statistische Produktion geschaffen werden muss, sondern dass die von den amtlichen Stellen für die Verwaltung der Gesellschaft verwendeten Daten von anerkannten öffentlichen Stellen erzeugt werden müssen."⁶⁰

Ein weiteres ganz grundsätzliches Argument spricht für die amtliche Statistik als Staatsaufgabe im engeren Sinne. Da der Gesetzgeber an aussagekräftigen Ergebnissen der statistischen Bemühungen interessiert ist, stattet er die amtlichen Datenproduzenten in der überwiegenden Zahl aller Fälle mit einem zwingenden Auskunftsanspruch gegenüber den Befragten aus. Zwei fachliche Gründe sprechen hierfür. So sollen im Falle von Vollerhebungen in größeren zeitlichen Abständen Gesamtheiten lückenlos ermittelt werden. Dies dient nicht zuletzt auch der Aktualisierung von Auswahlgrundlagen und Hochrechnungsrahmen für Stichproben im Rahmen von zwischenzeitlichen Teilerhebungen. Wäre die Auskunftspflicht in einem solchen Fall nicht gegeben, würde die Vollerhebung an der Antwortverweigerung eines bestimmten Befragtenanteils scheitern. Aber auch um dem Repräsentativitätskriterium für Stichproben genüge zu leisten, bedarf es in

⁵⁹ vgl. "Die Reform der Kommission - Ein Weißbuch Teil II - Aktionsplan", Kap. III, S. 19

⁶⁰ vgl. Michelis, Zukunft, 1994, S. 51

der Mehrzahl aller Fälle strafbewehrter Auskunftspflicht.⁶¹ Hierbei wird der Befragtenkreis nach mathematisch statistischen Verfahren ausgewählt. Wo die Auskunft auf rein freiwilliger Basis erfolgt, würde aufgrund von Auskunftsverweigerung und einem übermäßigen Anteil falscher Angaben, der Auswahlplan und die angestrebte Ergebnisqualität nicht umgesetzt werden können. Das Statistische Bundesamt (StBA) weist darauf hin, dass sich die Gruppe der Auskunftgebenden häufig strukturell anders zusammensetzt als die der Antwortverweigerer. So werden, diejenigen, die sich etwas vom Ausgang der Erhebung versprechen, eher antworten als die, die negative Folgen erwarten. Somit wären die erhaltenen Antworten nicht repräsentativ für die Gesamtheit.⁶²

Wo der Staat allerdings auf der einen Seite Institutionen und Bürger zwingt, dem statistischen Informationsbedarf nachzukommen, muss er auf der anderen Seite größtmögliches Vertrauen der Befragten in die befragende Institution schaffen. Denn je stärker der Schutz für die statistische Arbeit gesetzlich innerhalb des bestehenden Rechtssystems verankert ist, desto leichter fällt es, die Auskunftgebenden davon zu überzeugen, auch sensible Daten zu übermitteln. Um der Ergebnisqualität willen muss also von politisch verantwortlicher Seite alles getan werden, um den Statistikern die notwendige Glaubwürdigkeit innerhalb der Bevölkerung und der Wirtschaft zu verschaffen. Hierzu bedarf es eines hohen Maßes an Unabhängigkeit von politischen und wirtschaftlichen Interessen sowie an Diskretion im Umgang mit dem erhobenen Datenmaterial. Als vertrauensbildende Maßnahme und somit als Gegenstück zur Auskunftspflicht ist vor allem die strikte statistische Geheimhaltungspflicht zu nennen. In Deutschland etwa ist diese Vertraulichkeit ausführlich im Bundesstatistikgesetz von 1987 festgehalten.⁶³ Auf europäischer Ebene ist die Geheimhaltung in der sogenannten 'Grundverordnung'⁶⁴ erst seit 1997 endgültig festgeschrieben. Diese Geheimhaltungspflicht ist auch ein Stück

⁶¹ vgl. etwa § 15 BStatG i. V. m §§ 23f. BStatG - Dennoch gibt es einen Anteil von rund acht Prozent der Befragten, die sowohl bei freiwilligen als auch auskunftspflichtigen Erhebungen die Antwort verweigern. vgl. Löhmer, Kristin / Webersinke Hartwig "Bericht über die Diskussion der Vorträge zum Thema 'Statistik als gesellschaftspolitische Aufgabe - Aktuelle Probleme und Zukunftsperspektiven'" in: AStA, Bd. 73, 1/1989, S. 99

⁶² vgl. http://www.destatis.de/allg/d/ueber/d_about7.htm - Wohlhabende Befragte geben beispielsweise hinsichtlich ihrer Einkommensverhältnisse häufiger keine oder falsche Antworten.

⁶³ vgl. § 16 BStatG

⁶⁴ vgl. Art. 10 i.V.m. Art. 13ff. Verordnung 322/97/EG des Rates v. 17.02.1997

fachlicher Unabhängigkeit gegen die Begehrlichkeiten von Regierung und Verwaltung. Grundsätzlich soll die Weitergabe von Einzelangaben der Befragten, die eine eindeutige Identifizierung des Individuums ermöglichen, ausgeschlossen sein. Dazu sollen statistische Ämter die Individualdaten in jeder Phase ihrer Produktion geheim halten und - zeitlich so rasch wie sinnvoll möglich - auch anonymisieren.⁶⁵

2.1.3) Grundlagen der amtlichen Statistik am Beispiel der Bundesstatistik in Deutschland

In den folgenden zwei Unterpunkten werden aus bundesdeutscher Sicht einige grundlegende Regelungsmechanismen für das amtliche Statistikwesen diskutiert. Sie werden an späterer Stelle⁶⁶ wieder aufgegriffen werden, zumal das deutsche föderale System bedingt Möglichkeiten bietet, einen Vergleich der Koordinationsrolle zwischen StBA und Eurostat zu ziehen.

2.1.3.1) Definition der "informationellen Infrastruktur" und ihrer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland

Viel seltener als das spätere Volkszählungsurteil von 1983 zitiert, wenngleich in seiner damaligen Bedeutung für die bundesdeutsche amtliche Statistik keineswegs zu unterschätzen, ist der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes zur Verfassungsmäßigkeit von Repräsentativstatistiken (Mikrozensus) aus dem Jahr 1969.⁶⁷ Der Senat verwarf die Einwände der Beschwerdeführerin gegen eine im Rahmen des 'Gesetzes über die Durchführung einer Repräsentativstatistik der Bevölkerung und des Erwerbslebens'⁶⁸ durchgeführte Befragung über Urlaubs- und Erholungsreisen. Bezugnehmend auf das sogenannte 'Elfes-Urteil'⁶⁹ entwickelte das Gericht basierend auf der Menschenwürde⁷⁰ und der freien Persönlichkeitsentfaltung⁷¹ einen sogenannten "Innenraum"⁷² des Individuums, der vor der Öffentlichkeit beziehungsweise dem Zugriff des Staates geschützt sei. Dennoch sei nach Ansicht

⁶⁵ vgl. etwa § 16 BStatG

⁶⁶ vgl. Kapitel 4.)

⁶⁷ vgl. BVerfGE 27,1

⁶⁸ v. 16.03.1957 (BGBl. I, S. 213)

⁶⁹ vgl. BVerfGE 6, 32 [41]

⁷⁰ vgl. Art. 1 Abs. 1 GG

⁷¹ vgl. Art. 2 Abs. 1 GG

des Gerichtes nicht jede statistische Erhebung über Lebens- und Persönlichkeitsdaten per se ein Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht innerhalb dieser Intimsphäre. Ausgehend vom Aristotelischen Menschenbild des 'Zoon politikon' konstatierte das Gericht die Verpflichtung für jedermann, statistische Erhebungen zu seiner Person innerhalb gewisser Grenzen als Planungsvoraussetzung für staatliches Handeln zulassen zu müssen.⁷³ Die Grenzen des modernen Industriestaates begannen dort, wo er versuche, in diesen geheimen Intimbereich in einem Akt "verwaltungstechnischer Entpersönlichung"⁷⁴ einzudringen. Die Befragung zu individuellen Reise- und Erholungsgewohnheiten sah das Gericht nicht als Eingriff in die unantastbare innere Lebensgestaltung. Der Befragungsgegenstand sei ein unter anderem an die Außenwelt angeknüpftes Verhalten. Einschränkend jedoch unterstrich Karlsruhe, dass die erhobenen Daten streng anonymisiert ausgewertet und aufbereitet werden müssten.⁷⁵

In dem sogenannten "Volkszählungsurteil" von 1983 hat das Bundesverfassungsgericht der amtlichen Statistik unter Einschränkungen ein "überwiegendes Allgemeininteresse" zugesprochen.⁷⁶ Die Beschwerdeführer fühlten sich durch das 'Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung'⁷⁷ (VZG) aus dem Jahre 1982 in ihrem grundgesetzlich zugesichertem Persönlichkeitsrecht eingeschränkt. In seiner Begründung für die Verfassungsmäßigkeit hob das Gericht die Bedeutung des aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleiteten allgemeinen Persönlichkeitsrechts hervor und entwickelte daraus auch die informationelle Selbstbestimmung des Einzelnen. Es unterschied in der Folge zwischen Daten, die in individualisierter und nicht anonymisierter Weise erhoben werden, und solchen, die zu statistischen Zwecken erhoben werden.⁷⁸ Ein "überwiegendes Allgemeininteresse" gäbe es an Daten mit Sozialbezug nur insoweit,

⁷² vgl. BVerfGE 27, 1 [6]

⁷³ Man beachte, dass dieser Senatsbeschluss in die Amtszeit des damaligen Bundeswirtschaftsministers Karl Schiller fiel und damit wohl von seinem wirtschaftspolitischen Konzept der "Globalsteuerung" nicht unbeeinflusst blieb.

⁷⁴ BVerfGE 27, 1 [7]

⁷⁵ vgl. BVerfGE 27, 1 [7]

⁷⁶ So könne ein solches Interesse nur dann vorliegen, wenn zu Daten mit Sozialbezug von den Auskunftgebenden keine unzumutbaren intimen Angaben gemacht oder Selbstbezeichnungen getätigt werden müssten. vgl. BVerfGE 65, 1 [46]

⁷⁷ v. 25.03.1982 (BGBl. I, S. 369)

⁷⁸ vgl. BVerfGE 65, 1 [45]

als sie weder unzumutbare intime Angaben noch Selbstbezeichnungen beinhalten.⁷⁹ Unbegrenzt dürfen personenbezogene Daten (Mikrodaten) nicht erhoben, gespeichert und im Verwaltungsvollzug verwendet werden, so z. B. bei der Besteuerung oder für die Zuteilung von Sozialleistungen. Dem Staat sei es untersagt, personenbezogene Daten ohne Angabe des spezifischen Erhebungsgrundes auf Vorrat zu ermitteln. Dagegen gestand das Gericht einer Datenerhebung zu statistischen Zwecken gewisse Besonderheiten zu. Es hielt fest:

"Die Statistik hat erhebliche Bedeutung für eine staatliche Politik, die den Prinzipien und Richtlinien des Grundgesetzes verpflichtet ist."⁸⁰

So sei eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik ohne die aus den Daten der amtlichen Statistik gewonnenen Erkenntnisse nicht vorstellbar.

Weiter führte der Erste Senat aus:

"Es gehört zum Wesen der Statistik, dass die Daten nach ihrer statistischen Aufbereitung für die verschiedensten, nicht von vornherein bestimmbareren Aufgaben verwendet werden sollen; demgemäß besteht auch ein Bedürfnis nach Vorratsspeicherung."⁸¹

Da es im Fall der Volkszählung an zweckorientierten Schranken fehle, bestehe, wie bereits im Elfes-Urteil⁸² angesprochen, die Gefahr, das Individuum persönlichkeitsfeindlich zu katalogisieren. Das Gericht erläuterte eine Reihe von Voraussetzungen, die der Gesetzgeber bei einer Erhebung zu statistischen Zwecken zu erfüllen habe: So müsse sie der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen und die Geheimhaltung in jeder Erhebungsphase sowie die frühzeitige Anonymisierung der Daten gewährleisten sein. Nur unter Berücksichtigung dieser Prämissen dürfen staatliche Organe in Erfüllung ihrer Planungsaufgaben Zugang zu diesen aggregierten Makrodaten erhalten. Geschehe dies nicht, so sei neben dem im Grundgesetz verankerten Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch die ebenfalls vom Grundgesetz vorgesehene und geschützte amtliche Statistik in ihrem Bestand gefährdet.⁸³

⁷⁹ vgl. BVerfGE 65, 1 [46]

⁸⁰ BVerfGE 65, 1 [47]

⁸¹ dito

⁸² vgl. BVerfGE 27, 1 [7]

⁸³ vgl. BVerfGE 65, 1 [50]

2.1.3.2) Grundlegende Prinzipien der amtlichen Statistik in der Bundesrepublik Deutschland

Drei grundsätzliche Regelungen kennzeichnen das bundesdeutsche Statistiksyste-
m im besonderen: das Legalitätsprinzip, das der fachlichen beziehungsweise
funktionalen Zentralisation und das der regionalen Dezentralisation. Diese drei
werden hier kurz in ihrer Bedeutung vorgestellt.

Nach dem Legalitätsprinzip⁸⁴ darf es keine amtliche statistische Erhebung ohne
Rechtsgrundlage geben. So ist in diesem Sinne schon die Bundesstatistik als sol-
che sowohl durch das Grundgesetz als auch durch das Bundesstatistikgesetz ge-
deckt. Aber auch jede Einzelstatistik benötigt entweder ein Gesetz oder eine
Rechtsverordnung.⁸⁵ Rechtsakte der EU können ebenfalls, sofern sie unmittelbar
geltendes Recht in den Mitgliedstaaten setzen, als solch eine Grundlage dienen.
Das Legalitätsprinzip bietet der Gesellschaft Schutz vor unbegrenztem und über-
flüssigem Auskunftsbegehren der Statistiker beziehungsweise der Politik. In der
Rechtsgrundlage müssen alle entscheidenden Erhebungsparameter angegeben
sein, wie etwa Kreis der Befragten, Auskunftspflicht, Zeitraum, etc.⁸⁶ Jedes stati-
stische Auskunftsbegehren staatlicherseits muss also zunächst der politischen
Diskussion unterworfen werden. Dadurch können verschiedene relevante Argu-
mente eingebracht werden. Zugleich stärkt dies aber auch die Rechtssicherheit für
die Arbeit der Statistiker.⁸⁷

Betrachtet man aber die Kehrseite des Legalitätsprinzips, findet man durchaus
einen Haken. Es verlangsamt nämlich die Implementierung neuer Statistiken. Im
Extremfall verhindert es diese sogar entgegen wissenschaftlicher Ratio. Fehlt
nämlich das Interesse der Regierungsmehrheit, gibt es kein politisches Mandat
und somit keine Erhebung.⁸⁸ Auch der Umkehrschluss dieser Kette ist plausibel:

⁸⁴ vgl. § 5 Abs. 1 BStatG

⁸⁵ Folge: Es gibt mehr als 100 einzelstatistische Rechtsgrundlagen in der Bundesrepublik. vgl.
StBA, Bundesstatistik, 1997, S. 19

⁸⁶ vgl. § 9 BStatG

⁸⁷ Die allermeisten bundesdeutschen Erhebungsvorhaben bedürfen einer Verabschiedung durch
den Bundestag, nur sehr wenige können auf dem Wege der Rechtsverordnung von der Regie-
rung her initiiert werden. vgl. etwa § 5 Abs. 2 BStatG

⁸⁸ vgl. etwa Hoffmann, Wolfgang "Emsig fürs Altpapier" in: Die Zeit, 10.09.1998 - Hintergrund in
diesem Fall ist die Klage der allgemeinen Fachwelt über eine Vernachlässigung der Dienstlei-
stungstatistik in Deutschland; das StBA hat den Gesetzgeber über eine Dekade hinweg mehr-
mals vergeblich um einen entsprechenden Auftrag gebeten.

Nur bei einem bestimmten Interesse der Regierungsmehrheit gibt es ein Mandat und damit eine Erhebung. Jeweilige politische Opportunität entscheidet also über die Fortentwicklung des Statistiksystems. Ein sehr anschauliches Beispiel hierfür ist die Datenerhebung für eine umfassende bundesdeutsche Dienstleistungsstatistik. Über zehn Jahre ruhten Vorschläge in den ministeriellen Schubladen und weder die Regierung Kohl noch zunächst die Regierung Schröder haben es für nötig gehalten, dieses Vorhaben ernsthaft anzugehen. Widerstände vor allem der entsprechenden Branchenverbände und auch die Mittelkürzungen, die der Einführung neuer Statistiken entgegenstanden, sind aus Sicht des StBA die Hauptgründe für das lange Ausbleiben.⁸⁹ Noch Ende der neunziger Jahre hatte der Statistische Beirat einen eklatanten "Informationsnotstand"⁹⁰ hinsichtlich des Dienstleistungsgewerbes in Deutschland konstatiert. Betroffen seien vor allem die Informations- und Kommunikationsbranche, aber auch beispielsweise Rechts- und Wirtschaftsberatung.⁹¹ In diesem Fall kann man den positiven Einfluss der harmonisierenden Rechtsetzung durch die Gemeinschaft besonders erkennen. Denn mit den beiden Verordnungen zur Unternehmens-⁹² und zur Konjunkturstatistik⁹³ wuchs der supranationale Druck auf die Bundesrepublik, die nunmehr den Anforderungen der Verordnungen mit der Implementierung einer Dienstleistungsstatistik nachkommt.⁹⁴

Gemäß dem 'Prinzip der fachlichen beziehungsweise funktionalen Konzentration'⁹⁵ nehmen in der Bundesrepublik vor allem spezialisierte Fachbehörden, also die Statistikämter auf Bundes- und Länderebene sowie die entsprechenden kom-

⁸⁹ Nebenbei bemerkt: Es fehlte auch auf supranationaler Ebene an Finanzmitteln, um die europäische Dienstleistungsstatistik mit Nachdruck in den Mitgliedstaaten voranzutreiben. vgl. Franchet, Yves "Der Kurs ist abgesteckt" in: Sigma, Nr. 1/1999, S. 3

⁹⁰ o. A. "Empfehlungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik - Bericht des Statistischen Beirats an die Bundesregierung" in: WiSta, 9/1999, S. 684

⁹¹ vgl. StBA, "46. Tagung des Statistischen Beirats am 08. Juni 1999 - Einführung einer Dienstleistungsstatistik längst überfällig", PM, 09.06.1999

⁹² vgl. Verordnung 58/97/EG/Euratom des Rates v. 20.12.1996

⁹³ vgl. Verordnung 1165/98/EG des Rates v. 19.05.1998

⁹⁴ Der Bundesrat hat Ende 2000 gemäß Art. 84 Abs. 1 GG dem Gesetz zur Einführung einer Dienstleistungsstatistik zugestimmt. vgl. Bundesrat, Plenarprotokoll 757 v. 01.10.2000, S. 513D u. 565C - Die Übertragung einer fachlich streng begrenzten Rechtsetzungsbefugnis (vgl. etwa Kapitel 4.3.1.2.2) an eine reformierte zentrale Europäische Statistikinstitution könnte dazu beitragen, solche Fälle zu verhindern oder zumindest schneller zu beseitigen.

⁹⁵ vgl. StBA, Bundesstatistik, 1997, S. 19f.

munalen Einrichtungen, Aufgaben im Rahmen der amtlichen Statistik wahr.⁹⁶ Dieses Prinzip ist weltweit vorherrschend. Es gibt allerdings bedeutende Ausnahmen, wie Großbritannien, Frankreich oder die USA, in denen Daten auch dezentral, etwa in Ministerien, erhoben werden. Die Vorteile der Konzentration sind mannigfaltig:

- Die Sammlung aller Daten an einem zuständigen Ort erleichtert den Zugriff auf diese.
- Dadurch wird ihre Zusammenstellung zu einem geordneten Gesamtsystem erst ermöglicht oder zumindest sehr erleichtert.
- Doppelparbeiten werden vermieden, folglich Ressourcen und Befragte entlastet.
- Da die Erhebungseinheiten nicht wie eine statistische Abteilung in einem Ministerium einem Nutzer zugeordnet sind, ist es leichter die Grundsätze der Neutralität, Objektivität und der fachlichen Unabhängigkeit zu wahren.⁹⁷

Das 'Prinzip der regionalen Dezentralisierung' trägt der föderalen Ordnung der Bundesrepublik und damit auch dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung. Amtliche Statistik in der Bundesrepublik ist überwiegend von der sogenannten 'Statistik für Bundeszwecke' (Bundesstatistik) geprägt. Gemäß Art. 73 Nr. 11 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Bundesstatistik. Der Begriff der 'Bundesstatistik' wird zwar gesetzlich näher definiert⁹⁸, nach herrschender Meinung kann sich der Bund aber zu annähernd jedem Thema, solange er ein berechtigtes Interesse glaubhaft machen kann, statistische Daten einholen lassen.⁹⁹ Diese Formulierung räumt dem Bund einen weitgehenden Ermessensspielraum ein, alle notwendigen statistischen Daten einzuholen. Das StBA übernimmt in ihrer koordinierenden Funktion vorwiegend die technische und methodische Vorbereitung von Bundesstatistiken sowie die Aufbereitung und Verbreitung der Bundesergebnisse. Jedoch obliegt den Ländern gemäß Art. 83 GG die Ausführung von Bundesgesetzen, wodurch für den Hauptteil¹⁰⁰ der Bundesstatistik ein

⁹⁶ Ausnahmen sind z. B. die Deutsche Bundesbank und die Bundesanstalt für Arbeit, die die jeweiligen Statistiken über die Auswertung der in ihrem Geschäftsbereich anfallenden Daten erstellen.

⁹⁷ vgl. StBA, Bundesstatistik, 1997, S. 20

⁹⁸ vgl. § 1 BStatG

⁹⁹ vgl. Dorer / Mainusch / Tubies, Bundesstatistikgesetz, Kommentar zu § 1 BStatG, RN 3

¹⁰⁰ Es gibt auch Bundesstatistiken, die nicht nur methodisch und technisch durch das StBA vor- und nachbereitet werden, sondern auch solche, bei denen es zusätzlich selbst die Daten erhebt

Zwei-Ebenen-System geschaffen wird. Die Länder sind also für die direkte, termin- und sachgemäße Datenerhebung zuständig. Es sei an dieser Stelle ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Statistischen Ämter der Länder (StLÄ) keineswegs Dienststellen des StBA auf Landesebene sind. Vielmehr sind sie eigenständige Landesbehörden und in Organisations-, Finanz- und Personalfragen nur den entsprechenden Landesregelungen unterworfen. Das Verhältnis zwischen StBA und StLÄ ist nicht von Weisungsbefugnis, sondern von wohlwollender Kooperation geprägt. In Expertenrunden und auf Amtsleiterkonferenzen werden strittige Fragen diskutiert und zumeist auch gelöst. Da die jeweiligen Rechtsgrundlagen für Einzelstatistiken die wichtigsten Parameter bereits recht detailliert enthalten, ist die Vergleichbarkeit der Ergebnisse weitgehend gewährleistet. Negativ bewertet das StBA selbst die Schwerfälligkeit eines dezentralisierten Systems. Denn sowohl die Vorbereitung zu koordinieren als auch die Durchführung und Übermittlung in den 16 Bundesländern gestaltet sich sehr zeitaufwendig. Aktualitätsverluste der Bundesergebnisse führt das StBA darauf zurück, dass nicht immer alle StLÄ rechtzeitig ihre Daten beisteuern. So bemisst sich die Aktualität einer Bundesstatistik stets am langsamsten Statistischen Landesamt.¹⁰¹

Gemäß dem sogenannten 'Fachausschussprinzip' betreuen die einzelnen Statistischen Landesämter (StLÄ) je nach eigener Größe eine unterschiedliche Anzahl von Fachgebieten federführend.¹⁰² Folglich begleitet im allgemeinen ein zuständiger, aber nicht stimmberechtigter Landesvertreter den StBA-Experten zu EU-Sitzungen. Grundsätzlich obliegt die Interessenwahrnehmung der bundesdeutschen amtlichen Statistik weitestgehend dem StBA in Wiesbaden. Somit ist das StBA nicht nur zentrale Koordinationsstelle für die Belange der Landes- und Kommunalstatistik, sondern bedient zugleich die inter- und supranationale Ebene, wie z. B. UNO, OECD oder die EU.¹⁰³

und aufbereitet (vgl. § 3 Nr. 2a BStatG), z. B. die Außenhandelsstatistik.

¹⁰¹ vgl. StBA, Bundesstatistik, 1997, S. 21 – Gleiches gilt natürlich für Gemeinschaftsstatistiken, die sich aus den Daten der Mitgliedstaaten zusammensetzen.

¹⁰² So ist beispielsweise Nordrhein-Westfalen unter anderem für Statistik im Produzierenden Gewerbe, Bayern für Regionalstatistik und Baden-Württemberg für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung verantwortlich. Ein genauerer Überblick findet sich in: StBA, Europa, 1998, S. 11f.

¹⁰³ vgl. § 19 BStatG

Die Ministerien, ob auf Bundes oder Länderebene, spielen trotz der fachlichen Konzentration in den Statistikämtern eine entscheidende Rolle als "Dienst- und Fachaufsichtsbehörden, als Initiatoren statistischer Rechtsgrundlagen und als Hauptnutzer statistischer Ergebnisse".¹⁰⁴ Organisatorisch ist das StBA als Bundesoberbehörde dem Innenministerium zugeordnet. Diese Dienstaufsicht begründet das Recht des Ministeriums alle wichtigen organisatorischen, dienstrechtlichen und finanziellen Fragen zu entscheiden. So wird auch der Haushalt des StBA im Innenministerium veranschlagt.¹⁰⁵

Neben dieser Dienstaufsicht ist das StBA der jeweiligen Fachaufsicht des für ein statistisches Erhebungsvorhaben federführenden Bundesministeriums unterstellt. Das Ministerium trägt die politische Verantwortung, dass etwa die Ergebnisse einer gesetzlich angeordneten Erhebung rechtzeitig zur Verfügung stehen. Das StBA verwehrt sich allerdings ausdrücklich dagegen, den Begriff 'Fachaufsicht' als politische Eingriffsmöglichkeit auf die Wahl der statistischen Methoden und Standards misszuinterpretieren.¹⁰⁶ Es darf im Einzelfall allerdings bezweifelt werden, ob sich ein Ministerium tatsächlich immer nur auf die vom StBA angeführte Rolle beschränkt. Dem steht schon allein das Legalitätsprinzip gegenüber. Wurde eine Einzelstatistik auf dem Wege der Rechtsverordnung durch ein Ministerium erlassen, hat dieses doch maßgeblichen Einfluss auf das folgende Procedere, auch wenn das Ministerium vielleicht nicht direkt in die Wahl der statistischen Methoden eingreift. Aber auch bei der Erarbeitung einer Grundlage in Gesetzesform trägt das fachlich zuständige Ministerium federführend Verantwortung. Da in der Mehrzahl aller Fälle die Ministerien Erhebungsvorhaben initiieren, gelten sie auch als Auftraggeber der Bundesstatistik. Um aber nicht nur den eigenen, sondern einen möglichst umfassenden Bedarf zu decken, werden Gremien wie der Statistische Beirat zu Konsultationen gehört, auch wenn Art und Umfang dieser Mitarbeit nicht formell geregelt sind.¹⁰⁷

¹⁰⁴ StBA, Bundesstatistik, 1997, S. 35

¹⁰⁵ vgl. dito

¹⁰⁶ vgl. dito

¹⁰⁷ vgl. dito, S. 35f.

2.1.4) Verschiedene Unabhängigkeitsansätze für das amtliche Statistikwesen

Angesprochen auf die Problematik politischer Einflussnahme gegenüber der Statistik äußerte sich Axel Bunz, Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland sinngemäß: Wo Menschen handeln und entscheiden, könne es per se keine völlige Unabhängigkeit geben. So seien es die eigenen inneren Werte oder Einflüsse des politischen und gesellschaftlichen Umfeldes, die dies allein schon unmöglich machten. Als Beispiel führte er die hoch angesehenen Abstraktionsdenker des Bundesverfassungsgerichts an, die auf politischem Wege in ihr Amt gelangten, einer bestimmten politischen Couleur entstammen und gewissen Lagern eher zugeneigt seien als anderen.¹⁰⁸ Die dem Menschen immanente "Schwäche", seine Aufgaben niemals völlig wertneutral wahrnehmen zu können, ist allerdings nicht Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. Unter dieser Annahme kann man dennoch versuchen, Lösungen zu finden, durch die die externe Einflussnahme auf sachliche Entscheidungen minimiert werden kann. Nach der Novelle des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) von 1987 schrieb Egon Hölder, die Statistik müsse so organisiert sein, "dass ihre Objektivität und Neutralität im Verhältnis zu politischen Richtungen, zu Sozialpartnern, zu Regierung und Opposition unbezweifelbar und erkennbar sei."¹⁰⁹ Um objektiv und neutral seiner Arbeit nachgehen zu können, bedarf das Statistikwesen allerdings eines bestimmten Grades an Unabhängigkeit. Was muss nun unter Unabhängigkeit im Sinne der vorliegenden Arbeit verstanden werden? Das Hauptaugenmerk wird auf die Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme gerichtet. In diesem Sinne gibt es verschiedene Formen von Unabhängigkeit: Als oberste wäre hier die formale institutionelle Unabhängigkeit zu nennen. Sehr stark entwickelt findet man diese beispielsweise in Deutschland beim Bundesverfassungsgericht, beim Bundesrechnungshof oder auch bei der Deutschen Bundesbank, gleiches gilt für die jeweiligen supranationalen EU-Pendants. Sie alle sind selbstverständlich an die geltenden Gesetze gebunden und unterliegen ihrerseits gewissen internen und zum Teil

¹⁰⁸ Bunz, Axel, Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in Berlin, Gespräch am 30.11.1998 in München

¹⁰⁹ Hölder, Vorbemerkung, 1988, S. 134

externen Rechenschaftspflichten. Und dennoch kann keine andere öffentliche Institution oder Person seine eigenen Interessen derart einbringen, um in den normalen, verfassungsrechtlich beziehungsweise gesetzlich geschützten Aufgabenbereich dieser öffentlichen Organe ungerechtfertigt einzugreifen oder die Ausführung ihrer Arbeit wesentlich zu behindern.

Mit der institutionellen ist die fachliche beziehungsweise inhaltliche Unabhängigkeit als Teilaspekt verbunden. Hölder sieht in ihr die Grundvoraussetzung für Objektivität und Neutralität.¹¹⁰ Seltzer nennt diese die minimale Unabhängigkeit, die einem Statistiker zugestanden sein muss, um ein gewisses Maß an Integrität erreichen zu können.¹¹¹ Sie ist es, die in der Mehrzahl der nationalen Statistikgesetze verankert ist, so im Bundesstatistikgesetz¹¹² oder auch im Europäischen Recht für Eurostat.¹¹³ Neben der politisch unbeeinflussten Wahl von statistischen Methoden, Standards und Normen zählt hierzu beispielsweise auch die Bestimmung des Veröffentlichungsdatums und -umfangs. Nun ist die fachliche Unabhängigkeit mit Sicherheit ein wesentliches Element, um wissenschaftlich-objektiv zu arbeiten und zu statistischen Ergebnissen zu kommen, die dadurch auch später das Gütesiegel der Amtlichkeit tragen dürfen. Dennoch ist es fraglich, ob dienstrechtliche und damit disziplinarische Oberhoheit von Ministerien nicht schwerer wiegt, wenn Beamtenkarrieren durch politischen Federstreich beendet werden können. So ist also auch die persönliche beziehungsweise personelle Unabhängigkeit zumindest für die Mitglieder der Beschlussorgane eines Statistikamtes ein wichtiger Aspekt. Mit welchen Mechanismen lässt sich regierungsoportunes Verhalten aus Furcht vor Pressionen minimieren? Hier gilt es, das Ernennungs- und Amtsenthebungsverfahren ebenso angemessen zu regeln wie allgemeine Fragen der Amtsdauer oder der Wiederernennbarkeit.

Ferner ist die Frage der budgetären Unabhängigkeit eines Amtes von hoher Bedeutung. Damit ist nicht gemeint, dass es über unbegrenzte finanzielle Ressourcen verfügt, sondern wie frei es ist, die ihm zugeteilten Haushaltsmittel nach eigenem

¹¹⁰ vgl. Hölder, Vorbemerkung, 1988, S. 136

¹¹¹ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 21

¹¹² vgl. § 2 Abs. 3 BStatG

¹¹³ vgl. Art. 5 Beschluss 97/281/EG der Kommission v. 21.04.1997

fachlichen Ermessen zur Bewältigung bestehender und neuer Aufgaben einzusetzen beziehungsweise sinnvoll umzuschichten. Hier treffen sehr unterschiedliche Meinungen aufeinander. Das schwedische Statistikamt etwa hatte lange Zeit ein relativ frei verfügbares sogenanntes "overall budget". Doch in den neunziger Jahren wurde dies einschneidend verändert. Inzwischen bestehen rund 50 Prozent des Etats aus zweckgebundenen Geldern für Auftragsarbeiten anderer Behörden, zu denen auch die Ministerien zählen. Auf der Jahrestagung der Leiter der nationalen statistischen Ämter von EU und EWR 1999 stellte der damalige schwedische Finanzminister Erik Asbrink zunächst fest:

"Ohne unabhängige Statistik besteht das große Risiko, dass Politiker und andere Entscheidungsträger die Realität durch die Manipulation von Zahlen verzerren, um ihre eigenen Interessen zu verwirklichen."¹¹⁴

Und dies aus dem Munde eines verantwortlichen Spitzenpolitikers, in dessen Land gerade an diesem Status der Unabhängigkeit über die Finanzschraube gerüttelt wurde. Es sei ihm auch bewusst, so Asbrink, dass manch einer in diesen budgetären Umstrukturierungen einen Verlust an Unabhängigkeit der amtlichen Statistik wittere. Er aber könne darin keine Gefahr für die Statistik sehen und verweist auf den international einmaligen Unabhängigkeitsstatus, den schwedische Behörden gegenüber den Ministerien genießen würden. Ivan Fellegi, Chief Statistician Statistics Canada, ist hinsichtlich der Frage eines "overall budgets" ganz anderer Meinung. Für ihn gehört es zu den elementaren Voraussetzungen für ein unabhängiges Statistikamt, dass es im Rahmen eines festgelegten Budgets frei und im Ermessen seiner eigenen Erfahrung darüber bestimmen könne, wie die Haushaltsmittel einzusetzen seien. Er ist der Auffassung, dass im gemeinsamen Dialog mit der Politik, als wichtigstem Datennutzer, die Erfordernisse erarbeitet und auch Prioritäten vordefiniert werden sollten. Die Entscheidung, wie der Mitteleinsatz zu erfolgen habe, dürfe aber nicht die eines Minister oder anderer öffentlicher Institutionen sein, sondern einzig und allein die des Chefstatistikers und seiner Berater. Denn er stehe auch im Zweifelsfalle dem Parlament und den Nutzern der Daten gegenüber in der Hauptverantwortung.¹¹⁵ Während die Ausführungen Fellegis plausibel nach einem hohen Grad budgetärer Unabhängigkeit streben,

¹¹⁴ Asbrink, Statistik, 1999, S. 9

¹¹⁵ vgl. Fellegi, Ivan "Characteristics of an effective statistical system" in: SJ UN/ECE, Vol. 13, Nr. 2, 1996, S. 97

kann man in Asbrinks Modell auftragsfinanzierter Statistiken deutlich die politische Motivation erkennen. Die Vorstellung, nicht Herr über die Mittelverteilung zu sein, scheint ihm weitgehend unangenehm. Er zieht es vor, zumindest über die Finanzierungskomponente einen Teileinfluss auf die Statistik wahren zu können. Salopp gesprochen: "Wer zahlt, schafft an!" Eine fachliche beziehungsweise inhaltliche Unabhängigkeit kann allerdings kaum noch gegeben sein, wenn eine andere Behörde als Finanzier auftritt und seine wie auch immer politisch motivierten Interessen und Vorstellungen zur Ergebnisstruktur kundtut. Man mag sich darauf berufen, das statistische Amt könne seine Methoden, Standards und Normen zur Bewältigung selbst auswählen, doch auch dies ist nicht zwingend gewährleistet. Es gibt immer nationale, supra- und internationale Konzepte zur Erhebung von Daten. Die jeweiligen Ergebnisse differieren zum Teil deutlich. Ferner, und das ist unumstrittener Fakt, ist das Übergehen eines unerwünschten Teilbereiches innerhalb des Untersuchungsgegenstandes ein Leichtes. Ist der Auftraggeber daran interessiert, genau diesen Umstand zu verdunkeln, sollte es nicht schwierig sein, diesen aus der Erhebung herauszuhalten. Ein sehr anschauliches Beispiel ist die Arbeitslosenstatistik. Jedes Land dieser Welt hat unterschiedliche Traditionen und Auffassungen hinsichtlich der Arbeitslosigkeit. Wer etwa in Deutschland offiziell als arbeitslos gilt, muss dies nach geltenden spanischen oder britischen Standards noch lange nicht sein. Regierungen verstecken die Wahrheit nur zu gerne hinter wohlklingenden Formulierungen, so etwa in Deutschland die Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanspassungsmaßnahmen, Beschäftigungsbrücken, Nahtlosigkeitsleistungen oder stille Reserven. Alle haben sie das Ziel faktisch Arbeitslosen eine neue Bezeichnung zu geben und sie aus der Erwerbslosenstatistik herauszurechnen. Für die Bundesrepublik wird die Zahl derer, die durch solche politisch motivierten Tricks der Statistik entgehen, auf rund 2 Millionen geschätzt.¹¹⁶ Ein ähnliches Verhalten zeigen auch die Niederlande, die entgegen einer offiziell vermeldeten Arbeitslosigkeit von drei bis vier Prozent tatsächlich auf bis zu 17 Prozent heraufgerechnet werden könnten. Ein Arbeitgeber, der dort einen Arbeitnehmer kündigen will, macht mit diesem gemeinsame Sache und wirkt auf eine Erwerbsunfähigkeitsbescheinigung des zu Entlassenden hin. Der faktisch Arbeitslose wird nunmehr von der Erwerbsunfähigkeitsversicherung ver-

¹¹⁶ vgl. Bröll, Claudia "Das Wunder in den Aktenordnern" in: FAZ, 06.07.2000

sorgt und taucht nicht in der Arbeitslosenstatistik auf. Die Niederlande haben inzwischen 750.000 Erwerbsunfähige.¹¹⁷ Nicht umsonst sehen die Vereinten Nationen und auf europäischer Ebene Eurostat den Arbeitssektor als einen der vorrangigsten Harmonisierungsbereiche der kommenden Jahre.¹¹⁸ Für einen Ausnahmefall allerdings ist Asbrinks Modell auftragsfinanzierter Statistiken vorstellbar, nämlich für den Interimsfall. Sofern statistischer Erhebungsbedarf innerhalb einer finanziell ausgeschöpften Haushaltsperiode festgestellt wird, können durchaus durch den Verursacher der zusätzlichen Ausgaben diese übergangsweise direkt finanziert werden. Für die nächste "overall budget"-Planungsrunde sollte dann jedoch zusätzliches Geld eingestellt und vom Parlament bewilligt werden.

Vollständige Unabhängigkeit kann es für ein statistisches Amt nicht geben. Dem steht bislang immer das Legalitätsprinzip entgegen. Aber auch schon weitgehende institutionelle Unabhängigkeit erfordert ein hohes Maß an Eigenverantwortlichkeit. Dass ein zu freier Status auch Probleme mit sich bringen kann, zeigt der Fall Schwedens. Hier wurde es 1987 gemäß der Rahmenweisungskompetenz der Ministerien gegenüber den Behörden notwendig, ein eigenes Gesetz¹¹⁹ in Kraft zu setzen, das ihre Pflichten und Aufgaben recht nachdrücklich festlegt. Mehrfach und zuletzt im Sommer 1999 wurde es durch Zusätze präzisiert. Schon gleich in Sektion 4, der ersten inhaltlichen des Gesetzes, werden die Behörden peinlichst auf ihre allgemeine Auskunftspflicht hingewiesen und zugleich angehalten, prompt auf Anfragen zu reagieren. Auch solche, die an die falsche Behörde gerichtet wurden, dürfen nicht mehr völlig unbeantwortet bleiben. Es müssen Besuchszeiten für Publikumsverkehr eingeräumt sowie Telefonanrufe bei externen Anfragen akzeptiert werden.¹²⁰ Eigentlich selbstverständlich, im schwedischen Fall jedoch wohl notwendig, strengstens darauf hinzuweisen, dass Behörden untereinander zu kooperieren haben.¹²¹ Die Untätigkeit eines Beamten bei einer gemeinsam mit anderen zu fassenden dienstlichen Entscheidung gilt nach angemess-

¹¹⁷ dito

¹¹⁸ vgl. etwa das Statistische Programm

¹¹⁹ vgl. The Administrative Procedure Act 1986:223 (incl. Amendment 1999:286) sowie das erläuternde Fact Sheet "The Administrative Procedure Act - a foundation for legal security and service" Swedish Ministry of Justice, Ju 99.04e, 05/1999

¹²⁰ vgl. dito, Section 5

¹²¹ vgl. dito, Section 6

sener Frist als Unterstützung des danach verabschiedeten Beschlusses.¹²² Auch sollen behördliche Entscheidungen, deren Fehlerhaftigkeit das Amt selbst erkennt, von ihr umgehend und unkompliziert revidiert werden.¹²³ Nun wäre es nicht sonderlich verwunderlich, würden solche Regeln etwa in der Folge einer Staatsgründung beziehungsweise der Umorganisation der Staatsform festgelegt. Dass sich die schwedische Regierung dieser Thematik aber erst Mitte der 80er Jahre annahm, zeigt, wie sehr sich die Behördenbürokratie auf ihrem weitgehend weisungsunabhängigen Status ausgeruht haben muss.

Als Gegengewicht zu einem hohen Grad an Unabhängigkeit ist, wie etwa im Falle Schwedens, neben einschlägigen Gesetzen eine regelmäßige Rechenschaftspflicht beispielsweise gegenüber dem Parlament durchaus denkbar. Allerdings dürfte in einem präsidentiellen Regierungssystem diese Prozedur im Parlament noch eher von Überparteilichkeit geprägt sein, als etwa in einem parlamentarischen. Schließlich ist es hier die Aufgabe der Regierungsfraktion soweit als möglich die Ansicht der Regierung zu stützen. Hat also eine Regierung ihre Parlamentsfraktion gut im Griff, ließe sich beispielsweise über parlamentarische Verweigerung einer Entlastung der Behörde Druck ausüben. Schweden hat zusätzlich sogenannte Ombudsmänner, die zur Wahrung der Rechte der Bürger behördliche Maßnahmen kontrollieren.

Die Unabhängigkeit eines Statistischen Amtes in der EU muss allerdings von zwei verschiedenen Ebenen aus betrachtet werden. Sowohl für die NSÄ im nationalen Kontext als auch für Eurostat auf supranationaler Ebene ist das Spannungsfeld zwischen angemessenen Schnittstellen zum jeweiligen Verwaltungsumfeld und der Notwendigkeit, seine Unabhängigkeit öffentlich unter Beweis zu stellen, höchst bedeutsam. Diesem Umstand haben die bisherigen Ausführungen zu institutioneller, fachlicher und budgetärer Unabhängigkeit besonders Rechnung getragen. Im europäischen Kontext wird man allerdings feststellen, dass sich weitere Abhängigkeiten ergeben. So haben die NSÄ in den EU-Staaten einen recht bedeutenden Teil ihrer ehemaligen fachlichen Entscheidungsgewalt verloren, da sie

¹²² vgl. dito, Section 19

¹²³ vgl. dito, Section 27

viele Aufgaben unter Berücksichtigung oder sogar auf Anweisung supranationaler Rechtsvorschriften erfüllen müssen.¹²⁴ Umgekehrt hat Eurostat durch die Verpflichtung zur engen Kooperation mit den Mitgliedstaaten ebenfalls eine Reihe von Einschränkungen erfahren.¹²⁵ So wird es für die Betrachtung Eurostats¹²⁶ wichtig sein, nicht nur seine Einbettung in das supranationale System zu betrachten, sondern auch die Verbindung zur Ebene der EU-Mitgliedstaaten zu analysieren. Nur in diesem Zusammenspiel lassen sich umfassend die Schwächen des institutionellen Status Eurostats aufzeigen. Darauf aufbauend kann der Versuch unternommen werden, ein institutionell schlüssiges Reformmodell zu erarbeiten.¹²⁷

¹²⁴ vgl. SD UN/ECE "Introduction - Marketing of statistics" in: SJ UN/ECE, Vol. 8, Nr. 3/4, 1991, S. 201

¹²⁵ so z. B. über die Regelungen der Komitologie vgl. Kapitel 3.2.2.1)

¹²⁶ vgl. Kapitel 3.)

¹²⁷ vgl. Kapitel 4.)

2.2) Grundannahmen hinsichtlich politischer Einflussnahmemöglichkeiten auf das amtliche Statistikwesen

Die vorliegende Arbeit stützt sich auf eine Reihe von Grundannahmen der UN-Studie "Politics and Statistics - Independence, Dependence or Interaction?"¹²⁸ aus dem Jahre 1994. Unter Federführung William Seltzers entstand eine komprimierte Analyse von Einflussfaktoren seitens der Politik auf amtliche Statistiksysteme. Diese Analyse wird durch Vorschläge zum Schutz beziehungsweise Aufbau politischer Unabhängigkeit von nationalen Statistischen Ämtern und entsprechenden Abteilungen in internationalen Organisationen ergänzt. Anlass für Seltzers Studie waren die 1992 verabschiedeten "Fundamental Principles of Official Statistics" der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UN/ECE). Zum allgemeinen Grundverständnis des aktuellen internationalen Standards werden im Folgenden zunächst diese Prinzipien des amtlichen Statistikwesens vorgestellt.

2.2.1) Die Fundamentalprinzipien der amtlichen Statistik im Geltungsbereich der UN-Wirtschaftskommission

Die Unterzeichnung internationaler Fundamentalnormen ist zwar noch lange keine Gewähr für deren weltweite Einhaltung, auch nicht im Statistikwesen, doch können solche als bedeutender Fortschritt im Kampf um einheitlich vergleichbare Daten angesehen werden. Die Vereinten Nationen haben einmal mehr bewiesen, dass sie als internationales Gesprächsforum mit Wegbereiterfunktion durchaus funktionstüchtig sein können. Die Prinzipien gehen auf eine Initiative der Conference of European Statisticians (CES) zurück und wurden somit zunächst für den Wirkungsbereich der UN/ECE erarbeitet.

¹²⁸ vgl. Seltzer; Independence, 1994 - Seltzer war damals 'Senior Advisor to the Under-Secretary-General' im 'Department for Economic and Social Information and Policy Analysis' (DESIPA; nach einer Umorganisation heißt die Abteilung nun: 'Department of Economic and Social Affairs')

2.2.1.1) Die UN-Wirtschaftskommission für Europa (UN/ECE) als Wegbereiter der statistischen Fundamentalprinzipien

Die 'Statistical Division' der 'United Nations Economic Commission for Europe' (SD UN/ECE) mit Sitz in Genf ist eine der weltweit fünf regionalen Unterorganisationen der UN Statistical Division in New York. Ihren mehr als 50 Mitgliedsstaaten West-, Zentral- und Osteuropas, Zentralasiens sowie den USA und Kanada¹²⁹ bietet die SD UN/ECE ein internationales Forum, um sich gegenseitig abzustimmen und neue Standards zu entwickeln. Aufgrund ihrer Mitgliederzusammensetzung ist die SD UN/ECE die bedeutendste der statistischen UN-Unterorganisationen. Sie analysiert und veröffentlicht Daten eigenständig. Eine ihrer wichtigsten Aufgaben als "Coordinator of the Coordinators"¹³⁰ erfüllt sie über die 'Conference of European Statisticians' (CES). In diesem erlesenen Kreis der Spitzenstatistiker kommen die obersten Vertreter der jeweiligen nationalen Ämter sowie der europäischen und weltweiten Organisationen (so z. B. der UN) zusammen, um den großen Rahmen für anstehende Projekte abzustecken und den Erfahrungsaustausch auf höchster Ebene zu pflegen. Die CES hat zwar keinerlei rechtliche Handhabe, um ihre Beschlüsse durchzusetzen, doch sehen ihre Funktionäre den "moral pressure"¹³¹ der internationalen Gemeinde als gegeben und wirksam. Fraglich bleibt jedoch, ob dies der Realität entspricht. Hat sich doch oft genug auch in der jüngsten UN-Geschichte gezeigt, dass sanktionsloser moralischer Druck einer inkonsistenten, von unterschiedlichen Interessen geprägten internationalen Staatengemeinschaft kein wirksames Mittel ist.

¹²⁹ Die Mitgliedschaft der beiden letztgenannten Staaten begründet sich in der gemeinsamen geschichtlichen Tradition und nicht zuletzt in der Wahrung amerikanischer Einflussphäre nach dem Zweiten Weltkrieg.

¹³⁰ Griffin, Tom "The relationship of the United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE, Geneva) to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD, Paris) and the Statistical Office of the European Communities (Eurostat, Luxembourg)" in: SJ UN/ECE, Vol. 13, Nr. 1, 1996, S. 26

¹³¹ dito, S. 26

2.2.1.2) Die Fundamentalprinzipien der Vereinten Nationen

In enger Zusammenarbeit mit allen wichtigen Institutionen (z. B. OECD und Eurostat)¹³² hat die UNO zehn Fundamentalnormen für das amtliche Statistikwesen entworfen. Zusammengefasst halten diese zehn Prinzipien folgendes fest:

1. Statistik ist für demokratische Gemeinwesen von wesentlicher Bedeutung. Ihre Ergebnisse sollen, um auch dem Auskunftsbemühen der Befragten Rechnung zu tragen, unparteiisch jedermann verfügbar gemacht werden.
2. Um das Vertrauen in sich aufzubauen beziehungsweise zu erhalten, muss die amtliche Statistik nach allgemein anerkannten Regeln den Gesamtprozess der Erhebung, also auch die Aufbereitung und Verbreitung der Daten, durchführen.
3. Die Offenlegung von Quellen, Methoden und Prozeduren durch die Ämter ist Voraussetzung, um eine korrekte Interpretation der Ergebnisse zu ermöglichen.
4. Die Ämter sind berechtigt, inkorrekte Interpretationen oder den Missbrauch der statistischen Ergebnisse zu kommentieren.
5. Grundsätzlich gibt es keine verbotenen Quellen, um Daten zu erheben. Die Frage der Wahl zwischen eigenen, direkten Erhebungen oder dem Rückgriff auf Verwaltungsregister trifft das Amt gemäß der jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen und unter Berücksichtigung etwa der Kostenwirksamkeit, Belastung der Befragten oder auch der Aktualität.
6. Alle erhobenen Daten unterliegen der strengen statistischen Geheimhaltungspflicht und dürfen zu keinem anderen Zweck weiterverwendet beziehungsweise -gegeben werden. Dies gilt sowohl für Daten über natürliche wie auch juristische Personen.
7. Alle Gesetze und sonstige Regelungen, die für die Arbeit der amtlichen Statistik in einem Land relevant sind, müssen veröffentlicht werden.
8. Enge Abstimmung beziehungsweise Koordination zwischen den verschiedenen statistisch tätigen Einheiten eines Landes ist Grundvoraussetzung für das

¹³² Anhang A) zeigt eine Übersicht der wichtigsten internationalen Akteure aus der Sicht des Statistischen Bundesamtes.

Funktionieren des statistischen Systems.

9. Die Berücksichtigung international gültiger Standards in einem Land fördert die Güte der Statistikergebnisse.
10. Bi- und multilaterale Zusammenarbeit mit anderen Ländern und internationalen Organisationen fördert die Qualität aller beteiligten Statistiksysteme.¹³³

Diese Prinzipien spiegeln sich in vielen Ausführungen Seltzers wider. Er betont deren Bedeutung insbesondere für Staaten, in denen statistische Integrität entweder keine oder nur eine kurze Tradition hat.¹³⁴ Zwar ist die weitgehende Anerkennung und Einhaltung in demokratisch geprägten Industrienationen eher zu vermuten, es wird sich allerdings in späteren Ausführungen¹³⁵ zeigen, dass auch hier ein solcher Prinzipienkatalog von Vorteil ist.

Tatsächlichen Druck könnten die Prinzipien dann entwickeln, wenn beispielsweise die weitgehend interessenunabhängige UN Statistical Division mit ihren Unterheiten diesen Katalog jährlich für die UN-Mitgliedstaaten akribisch abprüfen würde. Statt in ihrem Statistischen Handbuch vor allem deskriptiv einige Eckpfeiler der statistischen Systeme in den UN-Mitgliedstaaten aufzuzählen, könnte jeweils ein analysierender Report jedem einzelnen Land beigefügt werden. Hierin sollten Missstände offen angeprangert werden. Eine daraus resultierende 'To-do-Liste' mit entsprechenden Vorschlägen hinsichtlich des Zeitraumes für die Änderungen würde dem Ganzen Nachdruck verleihen.

¹³³ vgl. UNO-Dokument E/1992/32, E/ECE/1266, S. 35f

¹³⁴ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 20 - Zum Erscheinungszeitpunkt der Prinzipien 1992 und der Studie 1994 standen vor allem die Länder des ehemaligen Ostblocks noch vor massiven Problemen, ein geordnetes Statistiksystem zu errichten.

¹³⁵ vgl. Kapitel 2.2.2) mit Unterpunkten

2.2.2) "Politics and Statistics - Independence, Dependence or Interaction?" - eine UN-Studie zum Konfliktbereich ‚Politische Einflussnahme auf amtliche Statistik‘

Schon die Titelwahl Seltzers Studie belegt, dass der Untersuchungsgegenstand 'Unabhängigkeit gegenüber politischer Einflussnahme' einen Wissenschaftler auf sehr schmalen Grad wandeln lässt. Das liegt zum einen an den verschwommenen Grenzen zwischen aktiven Eingriffen der Politik, passivem Geschehenlassen durch die Statistik, aktivem Anschluss derselben an die Politik und tatsächlich fruchtbarem Austausch beider Seiten. Zum anderen bestreiten in den allermeisten Fällen beide Seiten, die Existenz dieses Konflikts in ihrem eigenen Wirkungsbereich. Das ist verständlich, denn wer würde schon, solange er nicht eindeutig überführt ist, Verfehlungen oder illegale Eingriffe eingestehen. Maximal wird mit dem Finger auf andere Staaten gezeigt.

2.2.2.1) Wege der politischen Einflussnahme auf die amtliche Statistik

Seltzer hat insgesamt elf Felder eruiert, in denen statistische Integrität politisch unterminiert werden kann. Diese sind:

- Auftrag eines Amtes,
- Budget und seine Verwaltung,
- Personal,
- Erweiterung von Statistikfeldern zu Ungunsten anderer,
- statistische Definitionen und Konzepte,
- Fachterminologie,
- direkte Zahlenmanipulation,
- Umfang und Timing der Datenverbreitung,
- Eingriffe in die statistische Geheimhaltung,
- Missbrauch der Statistikämter für politische Analysen und statistikfremde Aufgaben,
- sowie aktives Diskreditieren des Statistikwesens.

Die zum Teil recht kurzen Ausführungen zu den einzelnen Punkten Seltzers werden parallel durch weitere relevante Informationen anschaulicher dargestellt.

2.2.2.1.1) Einfluss über den Auftrag eines Statistischen Amtes

Es macht einen großen Unterschied, ob der Auftrag eines statistischen Amtes überwiegend darin besteht, Daten im Auftrag und für die Belange der Regierung zu erheben, oder ob dabei die Bedürfnisse aller Nutzergruppen umfassend berücksichtigt werden müssen. Seltzer selbst spricht davon, dass die traditionelle Auffassung die letztere sei, so wie sie auch im ersten UN-Fundamentalprinzip niedergelegt sei. Es darf aus mehreren Gründen an dieser Aussage gezweifelt werden. Nach traditioneller Auffassung diene die statistische Erhebung zunächst ihren Finanziers, also den Regierenden. Es gibt nicht umsonst den früher weitverbreiteten Begriff der Statistik als 'geheimes Herrschaftswissen'. Selbst wenn sich Seltzer nur auf die Zeit nach Gründung der Vereinten Nationen beziehen würde, läge er falsch. Er widerlegt sich anhand der vielen Beispiele in seiner Studie selbst. Der gesamte ehemalige Ostblock ist ein Paradebeispiel. Hier hatten statistische Daten größtenteils den Charakter von Staatsgeheimnissen. Leicht nachvollziehbar, hätte die harte Realität von Zahlen sich nicht mit den nur allzu gern propagierten Wünschen vom blühenden Sozialismus vereinen lassen. Auch wäre man für den Feind im Rahmen einer Planwirtschaft viel zu leicht berechenbar geworden. Auch Seltzers Beispiele aus der statistischen Praxis der Volksrepublik China bis in die 70er Jahre widerlegen ihn selbst. Es verwundert, wie stark Seltzers Ansichten über Traditionen an denen westlicher Industriestaaten verhaftet bleiben.

Nichtsdestotrotz ist der angesprochene Unterschied im Auftrag eines Amtes von höchster Relevanz. Wo ein Statistisches System auf Dauer in erster Linie Daten für die Ziele der Regierenden erhebt, kommt es nach und nach immer mehr in den Ruf, sich zu stark politischen Richtlinien und politisch Wünschenswertem anzupassen. Glaubwürdigkeit der Daten und des produzierenden Statistiksystems gehen verloren oder kommen erst gar nicht auf. Beispiele für Industriestaaten sind Großbritannien und die USA. Die Regierung Thatcher hatte dem Statistischen Dienst in den achtziger Jahren einen wesentlich enger als zuvor gesteckten Auftrag erteilt. Seltzer nennt es eine "partisan mission".¹³⁶ Nun ist die Übersetzung des Wortes in das Deutsche nicht eindeutig zu klären: 'parteiisch' oder 'parteilich' ste-

¹³⁶ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 3

hen zur Auswahl. Allerdings wäre wohl in diesem Fall beides möglich. Die sogenannte 'Rayner doctrine', benannt nach ihrem geistigen Vater Sir Derek Rayner, sprach sich auf jeden Fall in klaren Worten gegen das umfassende Dienstleistungskonzept der Statistik aus:

"Information should not be collected primarily for publication. It should be collected primarily because the Government needs it for its own business."¹³⁷

Unter John Major wurde diese Entscheidung 1994 wieder aufgehoben. Er war allerdings bereits seit 1990 im Amt, was nicht dafür spricht, dass er es eilig hatte, Thatchers Weisung rückgängig zu machen. Die Bestrebungen innerhalb der USA, den Auftrag ihres statistischen Systems zu verengen, waren beileibe nicht so stringent wie die britischen. Das liegt sicherlich nicht zuletzt auch dem dezentralisierten System, in dem sich über 70 'Agencies' um das statistische Gesamtbild der USA kümmern.¹³⁸

Da ein statistisches System allerdings auch auf Änderungen reagieren muss, stellt sich die Frage, aus welchen Quellen es sich die nötigen Impulse hierfür holen soll. Zum Teil werden die Anregungen direkt von der Politik beziehungsweise Regierung artikuliert, zum Teil muss die Statistik diese selbst erst aus der laufenden politischen Diskussion herausfiltern. In einem demokratischen Gemeinwesen ist die Regierung hierfür sicherlich auch als eine legitime Informationsquelle für die künftige Arbeit der Statistiker anzusehen. Aufgabe eines statistischen Systems muss es allerdings sein, sich nicht nur an Wünschen der Regierung zu orientieren. Ein Aspekt dies zu überprüfen, ist demnach die Frage, ob die erhobenen Daten einzeln und in ihrer Gesamtheit Grundlage einer breiten Diskussion, auch disziplinen- und zeitübergreifend, sein können, oder nur als jeweilige Argumentationshilfe einer bestimmten Regierung dienen.

Wandert man über die Webpages Statistischer Ämter in den EU-Mitgliedstaaten findet man weitgehend überall das umfassende Dienstleistungskonzept, also die Datensammlung für alle großen Nutzergruppen, als Maxime.¹³⁹ Dennoch, und hier

¹³⁷ zitiert in: H.M. Treasury, Trust, 1998, Annex A (o. Seitenangabe) oder <http://www.official-documents.co.uk/document/ons/govstat/annex-a.htm>

¹³⁸ Linkliste auf der Federal Interagency Council-Webpage unter <http://www.fedstats.gov>

¹³⁹ vgl. Kapitel 2.1.1)

fällt Griechenland besonders auf¹⁴⁰, ist immer wieder der Verweis zu finden, dass eine, wenn nicht gar immer noch die Hauptaufgabe des jeweiligen Amtes darin besteht, Daten für die politischen Entscheider und die öffentliche Verwaltung zur Verfügung zu stellen. Für ein modernes, auf Unabhängigkeit und damit auf Glaubwürdigkeit bedachtes statistisches System kann aber letztlich nur noch das umfassende Dienstleistungskonzept in Frage kommen.¹⁴¹ Je enger die Kontakte zu Medien, Wissenschaft und der breiten Öffentlichkeit sind, desto mehr wird das Vertrauen gestärkt und desto weniger offensichtlich kann die politische Führung Daten rein nach ihrem Bedarf erstellen lassen. Andererseits ergibt sich aus diesem Ansatz ein finanzieller Spagat. Durchaus wird eine Regierung bereit sein, Budget für die Verfolgung ihrer politischen Ziele bereitzustellen. Je stärker allerdings das Amt mit den übrigen Nutzergruppen in Verbindung tritt, desto umfassender werden deren Ansprüche an das Produkt 'Statistik'. Folglich steigen gleichzeitig Kostenintensität sowie Befragtenbelastung an. Dem entgegensteht allerdings, dass vor allem im Zuge der Bemühungen um einen 'schlanken Staat' die Ressourcen der Ämter stets ein beliebtes Ziel für Einsparmaßnahmen sind. Bleibt nur zu hoffen, dass der Druck der Gesellschaft, gut informiert zu werden, Einfluss auf die Politik nimmt, entsprechende Gelder bereitzustellen.¹⁴²

¹⁴⁰ Unter <http://www.statistics.gr/en/index.htm> (2001) heißt es:

"The National Statistical Service of Greece (NSSG) is a Secretariat in the Ministry of National Economy. The mission of NSSG is to collect, analyze, tabulate and disseminate all national and regional statistical data concerning Greece. This information is valuable for other ministries and various organizations of the public sector to set government policies and program their individual missions."

Großzügig ganz am Ende der Seite ist kurz vermerkt:

"Submission of statistical data is compulsory for individuals, associations, unions, cooperatives, companies and other organizations of the country."

¹⁴¹ Auch in Deutschland wurde dieser umfassende Ansatz erst mit der BStatG-Novelle von 1980 offiziell eingeführt. vgl. Bartels indirekt zitiert in: Löhmer, Kristin / Webersinke Hartwig "Bericht über die Diskussion der Vorträge zum Thema 'Statistik als gesellschaftspolitische Aufgabe - Aktuelle Probleme und Zukunftsperspektiven'" in: AStA, Bd. 73, 1/1989, S.

¹⁴² Zur Problematik der Unterfinanzierung statistischer Vorhaben, auch im europäischen Kontext vgl. Hahlen, Johann: Amtliche Statistik zwischen "Schlankem Staat" und "Informationsgesellschaft" in: WiSta, 2/1998, S. 97ff

2.2.2.1.2) Budget und dessen Kontrolle

Wie bereits angesprochen ist die Freiheit, das Budget nach rein fachlichem Ermessen einsetzen zu können, eine wichtige Indikator für den Unabhängigkeitsgrad eines Statistikamtes. Es ist verständlich, wenn eine Regierung oder eine internationale Organisation, die mit dem Output ihrer statistischen Einheiten nicht zufrieden ist, diese maßregeln wird. Dies kann am leichtesten über eine Kürzung des Budgets oder Auflagen bei dessen Verwendung geschehen, was wiederum einzelne Teile oder das gesamte System betreffen kann. Dennoch ist es wohl in der Praxis sehr schwer, wirklich notwendige Kontroll- oder Einsparmaßnahmen von solchen als Folge politisch motivierter Intervention zu unterscheiden. In diesem Zusammenhang stellt sich immer wieder die Frage, inwieweit sich ein Statistiksystem aus dem Verkauf seiner Erzeugnisse selbst finanzieren sollte. Seltzer sieht die statistische Basisinformation traditionell als öffentliches Gut, das als Staatsaufgabe weitgehend aus Steuergeldern finanziert wird. Nutzer erhalten freien Zugang oder entrichten geringe Vervielfältigungsgebühren, wobei aber diese nicht überall zwingend in das statistische Budget, sondern auch häufig in das zentrale Staatsbudget zurückfließen. Selbstfinanzierungen, auch wenn sich nicht das gesamte System darüber tragen mag, können Kundenorientierung fördern. Genau aber der Einwand einer nicht durchgehenden Tragfähigkeit des Selbstfinanzierungskonzepts wird ihm entgegengehalten. Sei das Konzept "Statistik als Staatsaufgabe" erst mal gründlich erschüttert, würde der öffentliche Haushalt immer weniger Budget, insbesondere für infrastrukturelle Maßnahmen, aufbringen wollen. In letzter Konsequenz würden die Datenergebnisse nicht mehr in gewohnter Breite und Qualität zur Verfügung stehen. Beide Finanzierungsvarianten bergen Gefahren für die Unabhängigkeit der amtlichen Statistik in sich: So macht Staatsfinanzierung abhängig von der politisch dominierten Haushaltsbewilligung, Selbstfinanzierung womöglich von potenten Auftraggebern, so etwa von Ministerien oder dem privaten Sektor.¹⁴³ Gerade in letzterem Falle stellt sich die Frage besonders, wer später die Eigentums- und Verwendungsrechte an den Daten innehat? Dürften diese Daten dann vom Amt frei veröffentlicht werden? Wie weit darf der Auftrag-

¹⁴³ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 3

geber im Vorfeld der Erhebung Einfluss auf die Art der Erstellung nehmen? Wer garantiert dann das Zustandekommen einer zuverlässigen und vergleichbaren Statistik überhaupt noch? Gert Wagner spitzt diese Diskussion noch zu: Statistische Basisdaten seien zwar ein öffentliches Gut und sollten staatlich finanziert bleiben, der Erstellungsprozess sei aber nicht zwingend Staatsaufgabe.¹⁴⁴ Wer aber wie Wagner vermutet, dass eine rechtlich gefestigte, monopolartige Institution über kurz oder lang in die Fänge ihres Auftraggebers, nämlich der Regierung, geraten kann, kann wohl die Alternative des privaten Auftragnehmers noch weniger in Erwägung ziehen. Wagners Garant für die Amtlichkeit eines nach seinen Vorstellungen im Wettbewerb der Auftragnehmer errechneten Bruttoinlandsprodukts, solle eine personell kleine Behörde sein, die die Ergebnisse der privaten Auftragnehmer kontrolliere¹⁴⁵ - ein Amt für die Amtlichkeit von privatwirtschaftlich erstellten Statistiken. Allein die Formulierung erweckt Zweifel an der Ernsthaftigkeit eines solchen Vorschlags.

2.2.2.1.3) Bedrohung des Amtspersonals und politische Infiltration

Da Seltzer in seiner Studie versucht, weltweit gültige Kriterien aufzustellen, führt er auch Extreme im Arbeitsleben von Statistikern auf. Eine nähere Diskussion dieser Umstände, wie etwa politisch motivierte Verhaftung, Entführung und Mord werden an dieser Stelle nicht näher betrachtet. Auch stammen Seltzers Beispiele zum Teil aus Diktaturen, in denen pflichtbewusste Statistiker Opfer staatlichen Terrors wurden.

Wesentlich gängiger jedoch sind politisch motivierte Versetzungen oder der erzwungene Vorruhestand. In Ländern mit gefestigter Beamtentradition wird zu meist auf die Statistiker in höheren Positionen bis hin zur Amtsspitze Druck ausgeübt. Sie sind leichter verwundbar als jüngere Mitarbeiter, die meist noch strengeren Beamtenregelungen unterworfen sind. Außerdem stehen erstere im näheren Blickfeld der Politik als das normale Personal.¹⁴⁶ Ein weiterer Grund wird aber wohl auch darin liegen, dass ein höher gestellter Statistiker, sofern er dem politischen Druck nachgibt, mehr im Sinne seiner Auftraggeber bewirken kann.

¹⁴⁴ vgl. Wagner, Gert "Das Bruttoinlandsprodukt im Wettbewerb berechnen" in: HB, 18.02.1998

¹⁴⁵ dito

¹⁴⁶ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 4

Darüber hinaus gibt es die politische Infiltration eines nationalen Amtes mit Parteigängern der Regierung. Obwohl ein Großteil der zu leistenden Arbeit im Amt technischer Natur ist, ist eine politisch motivierte Besetzung mit einem fachlich kompetenten Parteigänger weniger schädlich für die Unabhängigkeit als etwa die eben angesprochene Entlassung beziehungsweise Versetzung. Bei Bekanntwerden einer politischen Besetzung mag es zwar zu Zweifeln an der Unabhängigkeit kommen, dies sei aber, so Seltzer, im allgemeinen nur eine kurzfristige Erscheinung. Würde es zur Regel, ergäbe sich aber vielleicht die Gefahr, dass auch fachlich weniger qualifizierte Kandidaten auf Posten geschoben würden.¹⁴⁷ Auch die Größe eines Statistiksystems spielt dabei eine Rolle. Denn eine schlechte politische Besetzung in einem kleinen Amt wie dem Luxemburgs¹⁴⁸ hat vermutlich wesentlich gravierende Folgen als etwa im Statistischen Bundesamt in Deutschland.¹⁴⁹ Dennoch: Je höher die Position der Fehlbesetzung desto größer der mögliche Schaden.

Die wichtigste Funktion im Amt nimmt zweifelsohne der Leiter des Amtes ein. Er trägt die Verantwortung für die Durchführung des Statistischen Programms. Er muss eine Art Puffer zwischen Amtspersonal und Außenwelt sein, insbesondere natürlich gegenüber der Politik. Idealtypus hierfür ist eine Führungsfigur, die hohe fachliche Kompetenz, Managerqualitäten und hohe Beredsamkeit besitzt. Sie muss in der politischen Landschaft genauso bekannt sein - ohne eingeschwoener Parteigänger zu sein - wie unter den wichtigen Politik- und Wirtschaftsjournalisten.¹⁵⁰ In diesem Zusammenhang werden auch Quoten als indirekter Einflusskanal interessant. Dienen solche auf nationaler Ebene dazu, angemessene Relationen zwischen Regionen, Geschlechtern oder auch Sprachen im öffentlichen Dienst herzustellen, so sollen sie auf inter- und supranationaler Ebene helfen, vorwiegend Nationalität und nachgeordnet die geschlechtliche Gleichbehandlung zu regeln. Wie später noch gezeigt wird, hat es in der Vergangenheit wohl auch schon mehr-

¹⁴⁷ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 4

¹⁴⁸ rund 90 Mitarbeiter

¹⁴⁹ rund 3.000 Mitarbeiter

¹⁵⁰ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 4

fach zweifelhafte Ernennungen bei Eurostat gegeben.¹⁵¹ Insbesondere aber eine politisch motivierte Besetzung des Chefpostens mit einem Kandidaten, der nicht einmal über annähernd ausreichende fachliche Fähigkeiten verfügt, ist der wohl schlimmste Fall, den sich Seltzer vorstellen kann. Ferner sei es in solchen Fällen nicht unwahrscheinlich, dass der Kandidat an sich lieber ein anderes Amt übernommen hätte und somit selbst nicht außergewöhnlich motiviert sei, sich in die schwierige Materie der amtlichen Statistik einzuarbeiten.¹⁵² Das Misstrauen wird ihm von allen Seiten entgegenschlagen: vom Fachpersonal, von der fachlich interessierten Öffentlichkeit, den Medien und der politischen Opposition.

Was passieren kann, wenn auf den Posten des Amtsleiters eine wenig qualifizierte oder charakterlich schwache Persönlichkeit gelangt, verdeutlicht ein Fall in Russland gegen Ende der neunziger Jahre. Dort wurde der Chef von Goskomstat¹⁵³ samt einiger hoher Mitarbeiter verhaftet, weil sie an Unternehmen Daten von Konkurrenten verkauft hatten. Ferner wurde den Statistikern vorgeworfen, sie hätten einigen Unternehmen mit falschen Daten geholfen, Steuern zu hinterziehen. Bei einer Wohnungsdurchsuchung des Goskomstat-Chefs fanden sich über eine Million US-Dollar in bar und weitere Hinweise darauf, dass er einen Ring zum systematischen Verkauf von Daten organisiert und geleitet hatte. Schon seit geraumer Zeit hatten internationale Experten auch die Richtigkeit von verschiedensten Datenveröffentlichungen Goskomstats in Frage gestellt.¹⁵⁴ Ein Beispiel, das in das weit verbreitete westliche Bild von Zuständen in russischen Behörden passt, nicht aber in das, welches von amtlicher Statistik nach internationalen Standards erwartet wird. Es sind also nicht nur die Politiker, die die Integrität der Statistik unterminieren.

¹⁵¹ vgl. Kapitel 3.2.2)

¹⁵² vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 5

¹⁵³ das Russische Staatskomitee für Statistik

¹⁵⁴ vgl. Hoffman, David "Russian Statistics Chief Charged with Corruption" in: IHT, 10.06.1998, S. 1 u. 17

2.2.2.1.4) Politische Entscheidungen zur Erweiterung von Statistikfeldern zu Ungunsten anderer

Sofern die entsprechenden politischen Entscheider beschließen, sich der Bekämpfung eines wirtschaftlichen oder sozialen Missstandes in besonderem Maße zu widmen, kann das Statistische Amt zukünftig damit rechnen, in diesem Bereich einen erhöhten Datenbedarf decken zu müssen. Dieser wird sich allerdings nicht nur aus dem der Regierung ergeben, sondern gleichzeitig durch Anfragen von Verwaltungsbehörden, Wissenschaft, Medien und der übrigen Öffentlichkeit entstehen. Die Reaktion hierauf wäre also, auch wenn durch politischen Anstoß erfolgt, keineswegs zu beanstanden. Auch die Finanzierung dieses Datenmehrbedarfs zu Ungunsten bestehender, aber von ihrer gesellschaftlichen Relevanz¹⁵⁵ überholter Erhebungsfelder würde Sinn machen. Sollten die neuen Prioritäten allerdings zu Lasten anderer benötigter Erhebungen angeordnet werden, würde dies in jedem Fall dem statistischen Gesamtbild und der Unparteilichkeit des Amtes schaden. Seltzer führt wiederum Großbritannien und die USA an, in denen wegen der Verschiebung politischer Prioritäten in den achtziger Jahren Statistiken im Sozialbereich vernachlässigt wurden. Dies habe dem Ansehen der amtlichen Statistik sehr geschadet. Sicherlich kann ein Minister meist nur schwer die einzelnen Folgewirkungen für das statistische Gebäude der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abschätzen, wenn er die Streichung einer Statistik anordnet. So muss er sich eigentlich auf die Abstimmung seiner Beamten mit den Statistikexperten verlassen. Setzt er allerdings seine Wünsche, sei es auch nur aus budgetären Gründen, gegen fachlich zwingende Argumente durch, kann hier durchaus von politischer Einflussnahme gesprochen werden.

Wesentlich häufiger allerdings entsteht politischer Druck auf die Statistik über Interessengruppen, die wiederum zunächst ihren Einfluss auf die politischen Entscheider ausgeübt haben. Sofern das Auslaufen, Ändern oder gar Neuerheben einer Statistik nicht mit den Interessen der Betroffenen konform geht, werden sie intervenieren. Zwar ist in einem demokratischen Gemeinwesen die Artikulation

¹⁵⁵ z. B. technische Veralterung eines Untersuchungsgegenstandes

entgegengesetzter Interessen wichtig und zulässig, dies darf jedoch nicht die wissenschaftlich begründete Fortentwicklung von Statistiken blockieren. In diesem Zusammenhang ist das endlose politische Gezerre um eine bundesdeutsche Dienstleistungsstatistik wiederum ein Paradebeispiel.

2.2.2.1.5) Einflussnahme auf statistische Definitionen und Konzepte

"The definitions and concepts used in collection, compilation and dissemination of statistics are the rocks on which the statistical contour of a country is built."¹⁵⁶

Mit diesem schönen Bild beschreibt Seltzer die elementare Bedeutung statistischer Definitionen, Konzepte und Methoden.¹⁵⁷ Sie sind es vor allem, auf die sich im allgemeinen in den Statistikgesetzen der Begriff der 'fachlichen Unabhängigkeit'¹⁵⁸ bezieht. Wie auch das Fundament eines Hauses bleibt dieser wissenschaftliche Unterbau zumindest dem Laienauge verborgen. Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG) ist beispielsweise ein solches Regelwerk.¹⁵⁹ Dieser Unterbau entscheidet, ob die gelieferten Daten ein positives oder negatives Bild ein und desselben Untersuchungsgegenstandes zeichnen. Auch diese im Vergleich zu den gewonnenen Daten festen Standards müssen regelmäßig nach wissenschaftlicher Überprüfung veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden.

Auch die USA, stolz auf ihre demokratische Tradition, sind vor der Versuchung nicht gefeit, statistische Methoden und Ergebnisse in den Dienst der Politik zu stellen. Dies belegen die jüngsten Neuberechnungen des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nach geänderten Regeln, veranlasst durch das US-Wirtschaftsministerium. Dadurch beschleunigte sich das amerikanische Wirtschaftswachstum rechnerisch rückwirkend. Auch das US-Arbeitsministerium legte jüngst neue Berechnungen vor, nach denen die Produktivität zwischen 1996 und 1998 statt wie bisher um 3,8 nun sogar um 4,2 Prozent zugenommen habe. Die neuen Berechnungsgrundlagen

¹⁵⁶ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 5

¹⁵⁷ ganz allgemein hierzu vgl. etwa: Beekman, Michel / Struijs Peter "The quality of economic concepts and definitions" in: SJ UN/ECE, Vol. 10, Nr. 1, 1993, S. 1ff

¹⁵⁸ vgl. etwa Art. 1 BStatG (hier wird von der "wissenschaftlichen" Unabhängigkeit gesprochen) oder vgl. auch für Eurostat: Art. 5 Beschluss 281/97/EG der Kommission v. 21.04.1997

¹⁵⁹ vgl. Kapitel 3.3.2.2)

würden dem rasant wachsenden Markt der Informationstechnologie inklusive Internet angeblich besser Rechnung tragen. Der nachträglich errechnete Anstieg des BIP ist also die Folge einer Umbewertung von Informationstechnologie. Denn Software war bislang genauso wie etwa Stahl im Produktionsprozess behandelt worden. Doch im Gegensatz zu Stahl, der etwa bei der Herstellung von Kraftfahrzeugen verbraucht würde, gelte dies für Software nicht. Deshalb werde sie nun als Investitionsgut behandelt. Über die rückwirkende Berechnung für die vergangenen 40 Jahre US-Wirtschaftsgeschichte wollten die Experten zeigen, dass die Arbeitskräfteproduktivität im Zeitalter des Internets deutlich zugenommen habe. Augenwischerei nennt es der Chefvolkswirt bei 'Morgan Stanley Dean Witter', Stephen Roach. Die Statistiker übersähen, dass die überragende Auftragslage einhergehend mit einem leergefegten Fachkräfteangebot zu längeren Arbeitszeiten des Einzelnen führten. Die Statistiker allerdings würden immer noch von einer 40-Stunden-Woche ausgehen. Die absolute Produktionsleistung des Einzelnen nehme zwar zu, die je Arbeitsstunde aber nicht zwingend.¹⁶⁰

Jeder wird dem Argument zustimmen, im Sinne einer qualitativen Ergebnisoptimierung eine Methodenüberprüfung und gegebenenfalls -verfeinerung fortwährend durchführen zu müssen. Doch wie in diesem amerikanischen Fall erregen häufig der Zeitpunkt der Bekanntgabe und der Implementierung Aufsehen. Nicht nur, dass die US-Wirtschaft sowieso schon seit Jahren als Primus unter den Industrienationen glänzte. Neidisch schielten die gebeutelten Schatzmeister der Euro-Teilnehmer auf den ausgeglichenen und temporär sogar überschüssigen US-Haushalt. Doch auch das Wahlkampfjahr 2000 um das Amt des US-Präsidenten stand ins Haus. Und was wäre besser geeignet gewesen, dem Wähler eine Entscheidung zugunsten des Demokratischen Kandidaten Al Gore schmackhaft zu machen, als eine noch strahlendere Wirtschaftsbilanz der Clinton-Ära.¹⁶¹

In einem anderen Fall wurde der spätere Wirtschaftsnobelpreisträger Wassily Leontief, bekannt für sein Konzept der sogenannten "Input-Output-Analyse"¹⁶²,

¹⁶⁰ vgl. Liebert, Nicola "Neue Rechnung beflügelt Konjunktur" in: SZ, 15.11.1999

¹⁶¹ Im Nachhinein: Gore scheiterte bekanntermaßen trotz nationaler Mehrheit der Stimmen an den Tücken des Mehrheitswahlsystems.

¹⁶² Es handelt sich hierbei um ein heute weit verbreitetes Modell, mit dessen Hilfe sich die quantitative Zusammenhänge zwischen verschiedenen Produktions- und Verbrauchssektoren innerhalb einer Volkswirtschaft erfassen lassen. Untersucht werden hierbei auch Produktionsände-

Opfer politischer Willkür gegen die wissenschaftliche Unabhängigkeit. Es war die Zeit des Joseph McCarthy, der den Vorsitz im Senatsausschuss gegen 'unamerikanische Umtriebe' innehatte. Antikommunisten-Wahn hatte Hochsaison. Als 1953 bekannt wurde, dass im US-amerikanischen 'Bureau of Labor Statistics' (BLS) ein Forschungsprojekt auf Basis der Input-Output-Analyse existierte, wurde es kurzerhand eingestampft. Hintergrund: Die Input-Output-Analyse war ein ehemals in der Sowjetunion entwickeltes Werkzeug der Planwirtschaft. Ferner war Leontief, ihr geistiger Vater, russischer Emigrant. Was brauchte es zu dieser Zeit mehr, um die Statistik wieder auf den politisch korrekten Weg zurückbringen zu müssen. Nur ein Beispiel von vielen, die solche Eingriffe staatlicherseits dokumentieren.

Bedeutsam für die Kontinuität von Erhebungsstandards ist auch das institutionelle Umfeld, in dem Statistiken erstellt werden. Denn wo Daten mehrheitlich als eine Art Nebenprodukt der Verwaltungstätigkeit entstehen, ist diese Kontinuität nämlich unter anderem abhängig von Systemänderungen der Verwaltung. Und solche Umstrukturierungen nehmen im allgemeinen keine Rücksicht auf die Folgen für die Statistik. Seltzer führt eine Reihe von Änderungen im britischen Verwaltungssystem in den achtziger Jahren als Beispiel an, aufgrund derer sich die Kontinuität der Arbeitslosenzahlen und in Folge dessen auch die öffentliche Wahrnehmung der Statistik verschlechterten.

Wo die Datenerhebung wie im britischen Fall lange Zeit dezentral vorwiegend in Ministerien und anderen Regierungsstellen vorgenommen wurde, bleibt die Gefahr nicht aus, unliebsame Daten zu verzögern oder zu schönen. Die Versuchung für einen Minister und seine politische Entourage ist groß. Fragwürdig ist es in jedem Fall, wie man allen Ernstes einer politischen Entscheidungsinstanz auch die Aufgabe zukommen lassen kann, die Daten für ihre Entscheidungen selbst zu erheben. Es reicht allein schon das Basisjahr günstig zu wählen, um eine unangemessene Verbesserung von Wachstumsraten etc. zu erzielen.

rungen in allen Sektoren aufgrund veränderter Endnachfrage. Näheres vgl. Brümmerhoff / Lützel, VGR, 1997, S. 182ff

2.2.2.1.6) Fachterminologie als Politikum

Ein Problem, das seinen Ursprung schon hat, bevor Standards zur Erhebung überhaupt festgelegt werden können, ist die weitgehend zweifelsfreie Festlegung von Fachbegriffen oder überhaupt die des zu untersuchenden Gegenstandes. Obwohl sich zumeist die Fachwelt lange vor Politik, Medien und breiter Öffentlichkeit darüber Gedanken macht, kann doch die öffentliche Diskussion schnell zu neuen Begriffen führen, die wissenschaftlichen Kriterien nicht mehr entspricht. Auch gibt es Fälle für die statistische Erhebung, die politisch so hochsensibel sind, dass eine Entscheidung über Fachtermini von der Politik vorgegeben wird. Schwierigkeiten, so Seltzer, treten dann vor allem auf, wenn sich die Nomenklatur mit ihrer inneren Bedeutung im Sprachgebrauch der Politik zu häufig ändert. Denn statistische Untersuchungen sind im allgemeinen konzeptionell langfristig angelegt. Ein rascher Wechsel würde die Vergleichbarkeit der Ergebnisse beeinträchtigen. Wichtig sei in jedem Fall, dass die Begriffe so gewählt würden, dass sowohl Befragte als auch alle späteren Nutzer etwas damit anfangen können. Auf nationaler Ebene gibt es häufig Probleme bei der Nomenklatur für Gebietseinheiten, Rassen, Stämme, Sprachen, aber auch für Berufskategorien oder Wirtschaftszweige. Auf internationaler Ebene, so etwa die UN, gehe es vorrangig um die recht heikle, korrekte Benennung von Staaten oder Territorien und den damit verbundenen Grenzen.

Dass aber auch bestehende Terminologien und damit Erfassungsmengen aus politisch opportunen Gründen geändert werden könne, zeigt ein Beispiel aus der allerjüngsten Vergangenheit. So plante Bundesarbeitsminister Walter Riester, ältere Arbeitslose über 58 Jahre oder solche, die sich in einer Weiterbildung befinden, gesondert auszuweisen, da diese dem Arbeitsmarkt sowieso nicht mehr zur Verfügung stünden. Die logische Folge wäre ein Absinken der Arbeitslosenrate. Der Verdacht drängt sich nur allzu leicht auf, dass hier eine Regierung ihr eigenes "Schulzeugnis" mit allen Mitteln aufpolieren wollte. Hintergrund: Bundeskanzler Gerhard Schröder hatte zu Beginn seiner ersten Amtszeit die 3,5-Millionenmarke zum Maßstab für den Erfolg seiner Regierung erklärt. Die rasante konjunkturelle Talfahrt in Deutschland hatte aber die Arbeitslosenzahl zeitweise auf über vier Millionen ansteigen lassen. Aus der eigenen SPD-Fraktion kommentierte der

Bundestagsabgeordnete Wilhelm Schmidt Riesters Vorhaben als unklug, da jede Änderung an der Statistik leicht als Manipulation angesehen werde. Härter noch drückten es Kreise der SPD-Sozialpolitiker aus. So wurde in der Süddeutschen Zeitung anonym zitiert: Das Ganze sehe "doch sehr nach einem Trick aus." Von den Reaktionen der Opposition ganz zu schweigen. Harmlos, wer da nur von Schatten- und Nebenstatistiken spricht, wie etwa Thomas Goppel.¹⁶³

Echte Härtefälle in der Kategorie 'Nomenklatur' sind staatliche Verbote an das Statistikwesen, bestimmte Teilbereiche zu benennen und gesondert aufgeschlüsselt zu erfassen. So hatte die türkische Regierung die differenzierte, öffentliche Sammlung von Daten und deren Verbreitung über den kurdischen Teil der Bevölkerung lange Zeit schlichtweg verboten.¹⁶⁴

Ein Nebenaspekt ist natürlich das zum Teil absichtliche Falschverwenden von Fachbegriffen, über das korrekt ermittelte Ergebnisse der Statistik in den politischen Kampf einbezogen werden. Welcher Durchschnittsbürger kann etwa in der Ausländerdiskussion die Begriffe 'Gastarbeiter', 'Aussiedler', 'Asylant', 'Flüchtling', und welche Begriffe es in diesem Zusammenhang noch gibt, tatsächlich voneinander unterscheiden. Im Zweifelsfall sind es für ihn alles Ausländer und somit können politisch rechtsgerichtete Kreise Stimmung etwa mit überhöhten Zahlen machen. Genau solchem Verhalten entgegenzutreten, hat man mit dem UN-Fundamentalprinzip Nr. 3 versucht. Hierin werden die Ämter zur Aufklärung von Missbrauch und -interpretation statistischer Daten angehalten. Leider erreicht aber die Ex-Post-Richtigstellung in der Regel nur noch den fachlich Interessierten und dem ist der Missbrauch häufig ohnehin aufgefallen.

2.2.2.1.7) Manipulation von Zahlen auf Veranlassung der Politik

Wurde bislang von politisch motiviertem Einfluss gesprochen ist nun die Rede von tatsächlicher Statistikfälschung. Bald jeder in Deutschland kennt den Ausspruch:

"Ich glaube nur der Statistik, die ich selbst gefälscht habe."

¹⁶³ vgl. Schwennicke, Christoph "Streit um geänderte Arbeitslosenstatistik" in: SZ, 17.05.2001

¹⁶⁴ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 8

Er wird noch immer im Volksmund dem ehemaligen britischen Premier Winston Churchill zugeschrieben. Eine jüngere Untersuchung¹⁶⁵ im Auftrag des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg aus dem Jahr 1998 stellt allerdings Verblüffendes fest. Den Briten ist diese Redewendung völlig ungeläufig. Auch wenn dessen Ursprung bislang nicht abschließend geklärt ist, deuten die Forschungsergebnisse auf eine mögliche Herkunft aus dem Reichspropagandaministerium unter Joseph Goebbels hin. Dieser hatte, wie sich aus verschiedensten Aufzeichnungen aus der damaligen Zeit ersehen lässt, den Auftrag gegeben, Churchill mit allen Mitteln in den Augen der deutschen Bevölkerung zu diskreditieren. Allgemein bekannt war und ist Churchills damaliges Vertrauen in die Überlegenheit dessen, der über zuverlässiges Statistikmaterial verfügt und so seine Stärken und Schwächen analysieren kann.

Mag nun dieser Ausspruch selbst eine Fälschung sein oder nicht, die Manipulation von Zahlenwerken der amtlichen Statistik durch die Politik ist ein real existenter Tatbestand. Sie mag im Vergleich zu den übrigen Einflusskanälen rein quantitativ seltener vorkommen. Doch der unter Statistikern bekannte, US-amerikanische 'Bonnen-Report' sah bereits Anfang der 80er Jahre eine potentielle Neigung der Politik statistische Ergebnisse zu manipulieren:

"A very substantial part of our most important statistics is already held hostage to political ends because of their visible and direct use in politically important decisions that allocate federal resources. When the consequences that flow from those numbers are politically undesirable, the temptation to manipulate them is often difficult to resist."¹⁶⁶

Betrachtet man die Staaten des ehemaligen Ostblocks, so bleibt fraglich, wie viele der Zahlenwerke auch nur annähernd versuchten, ein echtes Abbild des Wirtschaftsgeschehen zu sein. Zumindest jedoch wurden missliebige Ergebnisse regelmäßig geschönt, absichtlich missverständlich beziehungsweise wenig aussagekräftig dargestellt oder gar ganz unter den Teppich gekehrt. Seltzer nennt zwei Gründe, warum echte Fälschung einzelner Zahlen nicht zu den Alltagsphänomenen gehört. Sein erstes Argument leuchtet nur berufsethisch ein: Fälschung treffe

¹⁶⁵ vgl. StLA Baden-Württemberg, Churchill, 1998

¹⁶⁶ Bonnen, James u.a. "Improving the Federal Statistical System: Report of the President's Reorganization Project for the Federal Statistical System" in: The American Statistician, Vol. 35, No. 4, 11/1981, S. 189

das Herz der Statistik. Wo es für jeden anderen der hier genannten unerwünschten Einflusskanäle irgendwelche rationalen Beweggründe geben mag, für Fälschung, so Seltzer, gäbe es keine. Es wird sich an späterer Stelle zeigen, dass auch EU-Mitglieder nicht immer ehrlich bei der Angabe ihrer makroökonomischen Eckwerte sind, und dies aus gutem Grund.¹⁶⁷ Das zweite Argument ist fachlich einleuchtender. Die Manipulation nur einer einzigen wichtigen Zahl, zieht aufgrund der vernetzten Struktur der Gesamtstatistik und ihrer Untereinheiten eine Kette von Unregelmäßigkeiten an anderen Werten nach sich, die Experten sehr schnell aufdecken können.

Allerdings kann Fälschung auch schon lange vor der eigentlichen Fertigstellung einer Statistik einsetzen. Befragungspersonal kann Fragebögen eigenhändig fiktiv ausfüllen. Unternehmen können Fragebögen zurückschicken, in denen sie absichtlich falsche Angaben machen, um Betriebsinterna nicht offenbaren zu müssen. Seltzer verweist allerdings auch darauf, dass man bei dem Verdacht zunächst andere Fehlerquellen und Einflusskanäle überprüfen sollte, bevor Manipulation durch die Politik angenommen werden kann.¹⁶⁸

Ein recht vernichtendes Urteil fällt Seltzer über statistische Daten, die im Rahmen von Aktionsprogrammen von Regierungen oder internationalen Organisationen anfallen. Die erstellten Daten würden nicht selten von den Programm-Managern benutzt, um entweder Erfolge vorzuweisen oder weiteren Ressourcenbedarf anzumelden. Seiner Meinung nach sei hier die Tendenz statistische Daten falsch zu erheben und zu präsentieren deutlich höher als etwa in statistischen Ämtern. Die Statistiken seien lediglich Nebenprodukte der Verwaltungstätigkeit, in der die Bereitschaft zu fälschen höher sei als etwa bei Untersuchungen zu amtsstatistischen Erhebungen. Statistischer Berufsethos sei deutlich weniger stark in solchen Programmverwaltungen und in den Ministerien, in denen diese angesiedelt seien, ausgeprägt. Der zahlenmäßige Beleg eines erfolgreichen Programmabschlusses sei meist wichtiger als das tatsächliche Resultat.¹⁶⁹

¹⁶⁷ vgl. Kapitel 3.3.2.3)

¹⁶⁸ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 8

¹⁶⁹ vgl. dito

2.2.2.1.8) Einflussnahme auf Timing und Umfang der Verbreitung statistischer Daten

Generell lassen sich zwei Beweggründe für die Unterdrückung beziehungsweise das Verzögern von Untersuchungsergebnissen unterscheiden: Es gibt zunächst die Daten, die die Regierung zu Staatsgeheimnissen erklärt, da ihr Bekanntwerden die Sicherheit des Landes gefährden würde. Hier gibt es wahrscheinlich kaum einen Staat, der dies nicht regelmäßig oder zumindest hin und wieder praktiziert. Die Volksrepublik China beispielsweise hat dies ganz offiziell in ihrem Statistikgesetz festgehalten. So werden Statistiker in Art. 8 etwas verschleiert darauf hingewiesen, dass sie keine Staatsgeheimnisse über ihre Arbeit verbreiten dürfen. Eine Interpretation was ein Staatsgeheimnis ist, fehlt selbstverständlich an dieser Stelle; ebenso in Art. 12, in dem generell jeder gewarnt wird, mittels Statistiken Staatsgeheimnisse zu verraten.¹⁷⁰

Oft wird im Namen der sogenannten 'nationalen Sicherheit' einiges vor den Augen der Öffentlichkeit versteckt gehalten. Allerdings gibt es auch noch einen viel banaleren Grund. Nämlich sofern Ergebnisse den Regierenden einfach nicht ins Konzept passen. Seltzer führt eine ganze Reihe von Beispielen aus der Sowjetunion und China an, in denen Ergebnisse entweder komplett unterdrückt wurden oder aber nur über Statements von Politikern tröpfchenweise bekannt gegeben wurden. Er bezieht sich ferner auf das außerordentliche geringe Veröffentlichungsvolumen an Daten in der DDR oder auch auf die Weisung der rumänischen Regierung gegen Ende der achtziger Jahre, überhaupt keine Informationen mehr zu veröffentlichen. Es sei meist nicht einfach herauszufinden, welche der beiden Varianten des Unterschlagens von Daten die Motivation war. Seltzer schlägt allerdings vor, die statistische Erhebung zwingend mit einer Veröffentlichung in den jeweiligen Gesetzen vorzuschreiben, um solche Vorfälle zu verhindern.¹⁷¹

Neben dem absoluten Zurückhalten von Zahlen existieren viele Spielvarianten, um Daten im Sinne der Regierenden zu veröffentlichen. So können Ergebnisse

¹⁷⁰ vgl. 'Statistics Law of the People's Republic of China' v. 08.12.1983 in Neufass. v. 15.05.1996

¹⁷¹ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 9

einfach unvollständig wiedergegeben, zyklische Datenveränderungen als echte Wendepunkte beschworen oder die inhaltliche Bedeutung der Daten heruntergespielt werden. Um dem entgegen zu wirken, ist es sicherlich nützlich, wenn das veröffentlichende Amt zumindest einige erklärende Anmerkungen zu den Folgen der Ergebnisse tätigt. So lässt es sich der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit in Deutschland regelmäßig nicht nehmen, kritisch auf die Schieflage des nationalen Arbeitsmarktes hinzuweisen. Auch Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes, tat das Gleiche im Jahr 2000 hinsichtlich der neuesten Bevölkerungszahlen in Deutschland.¹⁷² Seine Ausführungen über die Zusammenhänge zwischen sinkender Bevölkerungszahl, Überalterung der Gesellschaft und drückenden Zukunftsproblemen des Rentensystems fanden entsprechend große Medienresonanz. Da fällt es der Politik schon deutlich schwerer, lediglich zu relativieren.

Die US-Regierung hatte sich Anfang der siebziger Jahre noch damit begnügt, dem United States Bureau of Census lediglich den Gebrauch des Wortes 'Armut' im Bericht über Einkommen von Familien und Personen unterhalb der Armutsgrenze zu verbieten.¹⁷³ Die ehemalige Bundesfamilienministerin Claudia Nolte hätte es kurz vor Bundestagswahl 1998 lieber vorgezogen, den sogenannten '10. Kinder- und Jugendbericht' aufgrund allzu negativer Aussagen bis nach der Wahl in der Schublade verschwinden zu lassen.¹⁷⁴ Nun ist der Report, den böse Zungen Armut-Report nennen, zwar kein direktes Erzeugnis der amtlichen Statistik, doch ist die Ministerin immerhin nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz verpflichtet, diesen einmal pro Legislaturperiode von einer unabhängigen Expertenkommission anfertigen zu lassen und anschließend Bundestag sowie Bundesrat vorzulegen.¹⁷⁵ Das Beispiel belegt sehr deutlich, dass Politiker mit Fakten, welcher Quelle sie nun auch entspringen oder auf welche Veranlassung hin sie entstehen, nach Belieben umzugehen versuchen. Seltzer hält ein Verhalten wie das Noltes für ein gängiges Phänomen im Zusammenhang mit der Wiederwahl von hohen Politikern und ihren Parteien. Negatives werde unter den Tisch fallen gelassen oder zumin-

¹⁷² Pressekonferenz des StBA v. 19.07.2000

¹⁷³ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 9

¹⁷⁴ vgl. PM Nr. 53 v. 25.08.1998 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

dest auf die Zeit nach der Wahl vertagt, positive Nachrichten würden urplötzlich in ungewöhnlich großer Zahl den Wählern präsentiert. Auch das US-amerikanische Beispiel von der BIP-Neuberechnung im Vorfeld der Wahlen¹⁷⁶ ist ein Fall politisch opportuner Steuerung von Verbreitungsterminen statistischer Ergebnisse. Werden solche Ereignisse bekannt, wirft dies leider nicht nur ein schlechtes Bild auf die veranlassenden Politiker, sondern es kratzt auch an der Glaubwürdigkeit der Datenproduzenten. Um sich gegen solchen Einfluss gerade bei den politisch und wirtschaftlich hochbrisanten Indikatoren wie dem BIP oder der Inflations- und Arbeitslosenrate zu schützen, haben viele Statistikämter inzwischen die Idee eines jährlichen Veröffentlichungsplanes übernommen. So wird der Politik, den Medien und allen Interessierten von vornherein mitgeteilt, wann was und wie oft es erscheint. Folgt man dem bundesdeutschen Legalitätsprinzip wäre es sicherlich ratsam, gleich in der Rechtsgrundlage für die Erhebung feste Veröffentlichungstermine festzulegen, z. B. 'monatlich am jeweils ersten Werktag'. Die Formulierung des deutschen Sozialgesetzbuches, den angesprochenen Report einmal innerhalb einer Legislaturperiode vorzulegen, ist deutlich geeignet, Unterfangen wie das Noltes zu fördern. Eine Gesetzesänderung, die einen festen Termin, etwa zur Hälfte der Legislaturperiode festhält, würde hierfür in jedem Fall Verbesserung bringen. Allerdings nützt dies alles nur für periodisch erscheinende Statistiken und Untersuchungen, genügend einmalige Erhebungen werden somit immer noch nicht erfasst. Gemäß Legalitätsprinzip sollte ihr Veröffentlichungszeitpunkt im veranlassenden Rechtsakt fixiert werden. Hier kann sich der Regierende im Zweifelsfall wieder einen für ihn persönlich günstigen Zeitpunkt wählen. Allerdings: Wird die Untersuchung wissenschaftlich unabhängig durchgeführt, können schließlich auch Ergebnisse zutage gefördert werden, die unerwünschte Fakten schaffen und somit vielleicht dann doch zu einem politisch wenig opportunen Zeitpunkt veröffentlicht werden.

Ein Beispiel aus der Bankenwirtschaft mag die Problematik des Veröffentlichungszeitpunktes von Informationen noch etwas drastischer darstellen. Wenn etwa die US-Notenbank ihre Währungs- und Zinsentscheidungen bekannt gibt,

¹⁷⁵ vgl. § 84 KJHG in: SGB, Buch VIII

¹⁷⁶ vgl. Kapitel 2.2.2.1.5)

wechsell innerhalb von fünf bis zehn Minuten Währungen und Finanztitel im Wert von bis zu einer Billion US-Dollar den Besitzer. Wer hier auch nur Sekunden vor dem Rest der Welt den Knopf für 'Kaufen' oder 'Verkaufen' drücken kann, ist anschließend aller Voraussicht nach reich. Ähnlich, wenngleich meist nicht in denselben finanziellen Dimensionen verhält es sich mit den brisanten Daten der amtlichen Statistik, inklusive der offiziellen Statistiken der Zentralbanken. Es gibt eine Reihe von Staaten, in denen, zumindest nach eigenen Aussagen, auch der verantwortliche Finanz- beziehungsweise Wirtschaftsminister entweder zeitgleich mit der restlichen Öffentlichkeit oder nur unwesentlich früher über die Ergebnisse informiert wird, so beispielsweise Großbritannien. Der Imageschaden für die angesprochenen Institutionen wäre kaum reparabel, würde sich nachweisen lassen, dass aufgrund ihres Verschuldens Marktteilnehmer bevorzugt wurden.

Es mag vorkommen, dass eine Statistikbehörde zum angesetzten Veröffentlichungszeitpunkt Zweifel etwa an der Aussagefähigkeit der Ergebnisse hegt. Dennoch sollte sie unbedingt am Termin festhalten und ihre Bedenken offensichtlich kenntlich machen. Eine Korrektur kann nachträglich erfolgen. Würde sich das Amt gegen eine Veröffentlichung entscheiden, würde es gleichzeitig den Argwohn der Beobachter provozieren. Schnell käme der Verdacht auf, jemand habe ein deutliches Interesse an der Verzögerung. Und wer, wenn nicht zumeist die Politik, könnte ein solches haben?

2.2.2.1.9) Bedrohung der statistischen Geheimhaltung

Die statistische Geheimhaltung ist eine, wenn nicht gar die tragende Säule für die Glaubwürdigkeit der amtlichen Statistik. Der Hintergrund ist schnell geklärt: Der Staat braucht möglichst exakte Daten, um eine rationale Bestandsaufnahme für anzugehende Probleme oder für die Überwachung seiner bereits eingeleiteten Gegenmaßnahmen zu erhalten. So verpflichtet er einerseits natürliche wie juristische Personen in seinem Hoheitsgebiet zur Auskunft, muss dann aber andererseits, um diese Pflicht nicht aus Furcht vor Nachteilen und somit mangelnder Kooperationsbereitschaft des Einzelnen ins Leere laufen zu lassen, den Befragten vor staatlichen Eingriffen aufgrund seiner eignen Informationen schützen. Ein Beispiel hierfür wäre etwa, die erhaltenen Individualangaben (sogenannte Mikrodaten) an

das Finanzamt oder die Justiz weiterzuleiten. Der Staat muss also einerseits dafür sorgen, dass die Mikrodaten an sich geheim und somit im statistischen Amt bleiben, andererseits, dass die aggregierten und so später veröffentlichten Makrodaten keine Rückschlüsse auf das Individuum oder eine leicht überschaubare Gruppe zulassen. Seltzer führt erschreckende Beispiele an. So wurden im Deutschland der dreißiger Jahre während des Dritten Reiches Mikrodaten der Volkszählungen dazu benutzt, um Juden, Sinti und Roma und andere unerwünschte Gruppen für die Transporte in Konzentrationslager zu identifizieren. Amerikanische Beamte entwickelten 1942 ein System, wie sie aus den unzähligen Tabellen der US-Volkszählung relativ genau Regionen ausmachen konnten, in denen verstärkt japanische Immigranten wohnten. Diese Erkenntnisse halfen dem Verteidigungsministerium, nach Kriegsausbruch mit Japan sehr effizient viele dieser Personen verhaften zu lassen.¹⁷⁷

In der Annahme, dass die Ergebnisse der amtlichen Statistik eine tragende Säule der Demokratie und wie beispielsweise in Deutschland auch des Sozialstaatsprinzips sind, kann ein eben so verfasstes Gemeinwesen an der strikten statistischen Geheimhaltungspflicht in keinem Fall vorbei. Andernfalls provoziert es Verweigerungshaltung¹⁷⁸ und bewusste Falschangaben, die das gesamte statistische System ad absurdum führen. Wo immer Statistik in den Ruf gerät, mit anderen Verwaltungseinheiten Informationen über die Befragten auszutauschen, ist das System kurz davor, sich selbst zu beerdigen.

Ivan Fellegi, Chef von Statistics Canada¹⁷⁹, berichtet, dass es trotz einer stark verankerten Geheimhaltung für Mikrodaten im kanadischen Statistikgesetz immer wieder zu politischen Vorstößen kam, diese einzuschränken zu wollen, so etwa im Dienste der Wahrheitsfindung in Gerichtsverfahren. Bislang allerdings konnte

¹⁷⁷ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 11

¹⁷⁸ Man erinnere sich an die hitzige Diskussion in den 80er Jahren um die Volkszählung in Deutschland, die vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden musste. vgl. Kapitel 2.1.3.1)

¹⁷⁹ Eine Vergleichbarkeit etwa mit Europa ergibt sich aus der direkten und engen Kooperation Kanadas über die 'Statistical Division' der UN-Wirtschaftskommission für Europa. vgl. Kapitel 2.2.1.1)

dies erfolgreich verhindert werden.¹⁸⁰ So reicht es also keineswegs, sich mit dem erreichten Status quo an Absicherung zufrieden zu geben. Die mit sich ändernden Zeiten verbundene inhaltliche Erosion von Rechtsvorschriften, selbst solcher mit Verfassungsrang, ist ein immanentes Problem demokratischer Gemeinwesen mit wechselnden Mehrheiten und ebenso wechselnden Anschauungen.

2.2.2.1.10) Missbrauch der Statistikämter für politische Analysen und sachfremde Aufgaben

Die Frage, ob ein statistisches Amt seine Ergebnisse hinsichtlich politischer Implikationen analysieren sollte, wird sehr unterschiedlich beantwortet. So kann eine ordentlich und konstruktiv vorgenommene Analyse, abgesehen von seinen positiven Einflüssen auf das Untersuchungsergebnis, auch das Ansehen des Amtes selbst stärken.¹⁸¹ Dagegen lässt sich aber anführen, dass die stets komplexeren Anforderungen an die Datenerhebung Arbeitsbelastung genug seien und sinkende Statistikbudgets zusätzlicher Analysetätigkeit entgegenstehen würde.¹⁸² Vor allem aber kann die unsichtbare Grenze zwischen neutraler Analyse und Parteinahme nur allzu schnell überschritten werden.¹⁸³ Nebenbei können solche Analysen auch ohne aktives Verschulden des Amtes schnell von einer beteiligten Partei aufgegriffen, ob nun Regierung oder Opposition, und im politischen Kampf gegen den Kontrahenten eingesetzt werden.¹⁸⁴

Das Statistische Bundesamt (StBA) beispielsweise hat seit seinem Bestehen im Jahre 1949 eine sehr enge Auffassung seiner Aufgabe vertreten. Es hat bis in die achtziger Jahre darauf verzichtet, seine Ergebnisse aktiv "unters Volk" zu bringen. Hintergrund war die bereits kurz angesprochene Hinterlassenschaft seines Vorgängers im Dritten Reich. Auch hat es seine Aufgabe eher in der Bereitstellung

¹⁸⁰ vgl. Fellegi, Ivan "Characteristics of an effective statistical system" in: SJ UN/ECE, Vol. 13, Nr. 2, 1996, S. 91

¹⁸¹ vgl. Wingen, Max "Herausforderungen der amtlichen Statistik durch den gesellschaftlichen Wandel" in: AStA, Bd. 73, 1/1989, S. 33

¹⁸² vgl. Als, Georges "Gemeinsamkeiten und Unterschiede der nationalen statistischen Systeme in der Europäischen Union" in: AStA, Bd. 79, 1/1995, S. 6

¹⁸³ vgl. Fellegi, Ivan "Characteristics of an effective statistical system" in: SJ UN/ECE, Vol. 13, Nr. 2, 1996, S. 98

¹⁸⁴ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 11f.

der Daten als in deren Analyse oder in der Konjunkturforschung gesehen.¹⁸⁵ Dies führte auch zur Gründung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), das sich neben Mitbewerbern¹⁸⁶ nun genau diesen Punkten annahm.

Sofern sich die amtliche Statistik selbst unparteiisch verhält und lediglich Anmerkungen hinsichtlich zugrundeliegender Methoden macht oder Rückschlüsse ganz allgemeiner Art aus ihren Daten zieht, kann sie schwerlich in den Ruf kommen, sich allzu sehr in politisches Fahrwasser zu begeben. Ein fachlich-technischer Kommentar wird in jedem Fall unverfänglicher sein als beispielsweise das Aufzeigen politischer Handlungsalternativen. Es wird sich aber später in der vorliegenden Arbeit zeigen, dass es inzwischen verstärkt Aufgaben der amtlichen Statistik gibt, die sie in Form einer Schiedsrichterrolle sehr schnell in den Ruf der politischen Parteinahme bringen, wenn ihr Unabhängigkeitsstatus formal nicht ausreichend abgesichert ist.¹⁸⁷

Ein anderes diskussionswürdiges Feld sind weitgehend statistikfremde Aufgaben, die die Ämter dennoch übernehmen. Ein Beispiel, an dessen Ausübung sich allerdings bislang kaum jemand gestört hat, ist die Funktion des StBA-Präsidenten als Bundeswahlleiter und die enge Verbindung des Bundeswahlausschusses mit dem StBA. Ferner übernimmt es beispielsweise die Sammlung von Unterlagen der Parteien, die sich zu Bundes- und Europawahlen anmelden.¹⁸⁸ Nun ist dies eine sehr ehrenvolle Aufgabe, aber solche politiknahen Tätigkeiten gehören nicht zwingend in das klassische Aufgabenrepertoire der Statistikämter. Es sind jedoch nicht solche Betätigungen, die Seltzer kritisiert. Er nennt als Beispiel etwa die Mitwirkung eines Statistikamtes bei der Erstellung von Registern, mit denen etwa zur Wahl qualifizierte Bürger festgelegt werden. Hier ist der Ruf politischer Neutralität schnell dahin. Es mag den Ämtern schmeicheln, auch mit Blick auf ein eigenes zunächst höheres Ansehen weitere Aufgabenfelder zu übernehmen. Aller-

¹⁸⁵ Gespräch mit Gregor Kyi (Pressestelle StBA) am 06.08.1998; vgl. auch Fürst, Gerhard "Zum Begriff und zur systematischen Ordnung der Wirtschafts- und Gesellschaftsstatistik" in: AStA, Bd. 52, 1/1968, S. 164f.

¹⁸⁶ z. B. HWWA-Institut (Hamburg), IFO-Institut für Wirtschaftsforschung (München) oder Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI / Essen)

¹⁸⁷ vgl. etwa Kapitel 3.4.3)

¹⁸⁸ vgl. ausführlich für die deutsche Bundesebene: <http://www.bundeswahlleiter.de/index.htm> (bis 2002: <http://www.statistik-bund.de/wahlen/index.htm> , also direkt auf der StBA-Webpage)

dings können solche Zusatztätigkeiten schnell ausufern, das Amt von seinen eigentlichen Aufgaben ablenken und letztlich eben seine Neutralität in Frage stellen. Nicht immer muss dabei die Politik Initiator sein. Auch Amtsleiter, die gute Kontakte zur Politik haben, schielen nach weiteren Aufgaben. Die Probleme entstehen allerdings, so Seltzer, häufig erst, wenn schwächere Nachfolger, nicht dieselben Fähigkeiten und Kontakte haben, wie der Amtsleiter, der das Projekt zunächst übernommen hat. Ihm war es vielleicht gelungen, den schmalen Grad zwischen Neutralität und Parteinahme zu begehen. Der Nachfolger kann diese Grenze leicht überschreiten.

Als letzten möglichen Einflussfaktor nennt Seltzer die Gefahr, wenn regionale Untereinheiten eines Statistikamtes lokalen Politikern die Nutzung der Behördenräume für politische Aktivitäten gleich welcher Art gestatten. Schnell kommen negative Gerüchte bezüglich der Neutralität, aber und vor allem hinsichtlich der statistischen Geheimhaltung auf. Mögliche Folgen wurden bereits angesprochen. Ferner könne es besonders in den Untereinheiten leichter vorkommen, dass Statistiker und Befrager gebeten, bestochen oder bedroht würden, Politikern etwa Auskünfte über bestimmte Wähler zu geben.¹⁸⁹ Seltzer nennt zwar keine konkreten Beispiele, da aber seine Studie nicht nur die mäßig gefestigten Systeme der westlichen Industriestaaten betrachtet, sind solche Fälle durchaus denkbar. Außerdem haben die bisherigen Beispiele aus Europa und den USA gezeigt, dass auch hier keineswegs alles seinen vorgesehenen Gang nahm und nimmt.

2.2.2.1.11) Aktives Diskreditieren der Statistik durch Politiker

Unzählige Personen der Zeitgeschichte haben sich offen abfällig über die Statistik geäußert. Neben dem bereits angesprochenen vermeintlichen Churchill-Zitat werden hier nur einige wenige angeführt, um den Kern des Problems zu veranschaulichen. Behält man aber dieses erste umstrittene Beispiel im Hinterkopf, sollte man vorsichtig mit den Zitaten anderer Persönlichkeiten umgehen. Sie werden wieder und wieder zitiert ohne verifizierte Quellenangabe. Das mag auch daran liegen, dass viele solcher Aussagen in Reden und Gesprächen fielen, die später nicht

¹⁸⁹ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 12

mehr rekonstruierbar sind. Deshalb kann an dieser Stelle für die folgenden Ausprüche auch keine abschließende Gewähr der Authentizität gegeben werden.

Franklin D. Roosevelt soll gesagt haben:

"Ich stehe Statistiken etwas skeptisch gegenüber. Denn laut Statistik haben ein Millionär und ein armer Kerl jeder eine halbe Million."

Diese Aussage ist sicherlich noch akzeptabel. Sie hat zwar bereits einen negativen Beigeschmack, insbesondere wenn sie aus dem Mund des damals mächtigsten Mannes der Welt kommt, gleichzeitig spricht sie aber auch indirekt und durchaus sachlich begründet ein allzeit virulentes Problem der Statistik an. Es handelt sich hierbei um die Frage, inwieweit die statistischen Zahlenkolonnen tatsächlich die Realität und dabei etwa menschliche Werte oder soziale Härten wiedergeben können. Der US-Politiker Robert Kennedy umschrieb dieses Problem mit etwas mehr Pathos, aber mit ähnlicher Stoßrichtung:

"Das Bruttosozialprodukt berücksichtigt nicht die Gesundheit unserer Jugend, die Qualität ihrer Erziehung oder die Freude am Spiel. Es schließt die Schönheit unserer Poesie ebenso wenig wie die Stärke unserer Ehe ein. Es erfasst weder die Intelligenz unserer öffentlichen Diskussion noch die Integrität unserer Beamtschaft. Es misst weder unseren Witz noch unseren Mut, weder unsere Weisheit noch unser Streben, weder unsere Liebe noch unsere Treue zum Vaterland. Es misst, kurz gesagt, alles, ausgenommen das, was das Leben lebenswert macht."¹⁹⁰

Auch in Kennedys Worten spiegelt sich die Geringschätzung der Aussagekraft statistischer Ergebnisse deutlich wider. Wenn Seltzer allerdings von Diskreditierung spricht, zitiert er beispielsweise den ehemaligen britischen Premier Benjamin Disraeli:

"lies, damn lies, and statistics"¹⁹¹

Disraeli soll dies als Antwort auf die statistikgestützte Arbeit des Premiers William Gladstone geäußert haben. An diesem Beispiel zeigt sich schön, wie leicht solche Zitate unterschiedlich wiedergegeben werden. Die Richterin am Bundesverfassungsgericht, Christine Hohmann-Dennhardt etwa zitierte Disraeli wie folgt:

"There are lies, there are more lies and there are Statistics"¹⁹²

Zu erörtern, ob sich nun wirklich inhaltliche Unterschiede ergeben, ist an dieser

¹⁹⁰ Robert Kennedy zitiert in: Hohmann-Dennhardt, Statistik, 1998, S. 23

¹⁹¹ Benjamin Disraeli zitiert in: Seltzer, Independence, 1994, S. 12

Stelle nicht relevant. Es sollte lediglich gezeigt werden, wie schnell verschiedene Formulierungen als Zitat von ein und demselben Menschen ausgegeben werden.

Seltzer zitiert auch Ronald Reagan:

"statisticians have funny ways of counting"¹⁹³

Er soll dies als Reaktion auf beständig steigende saisonal bedingte Arbeitslosenzahlen gesagt haben. Seltzer unterstellt den Urhebern dieser Zitate folgende Intention:

"statistics and statisticians are not to be trusted"¹⁹⁴

Für Disraelis Urteil über die Statistik mag dies zu treffen, bei Reagans Aussage wäre vielleicht eher anzunehmen, dass er auf Kosten der Statistik die Verfehlungen innerhalb seiner Amtszeit etwas zu relativieren versuchte. Nichtsdestotrotz schadet solches Relativieren, Diffamieren oder Totalnegieren der Richtigkeit und Relevanz statistischer Arbeit dem Ansehen der amtlichen Statistik enorm. Zahlen werden solange von Politikern benutzt, wie sie ihnen zur Rechtfertigung ihrer Interessen dienen. Klagen negative Zahlen an und fordern sie die Politik zum Handeln auf, werden sie nur allzu häufig schnell beiseite geschoben oder bezweifelt. Ein weiterer Punkt: Wären die Dienste der Statistik tatsächlich so wenig aussagekräftig oder ihre Ergebnisse mehr falsch als richtig, so wäre dies auch ein Armutszeugnis für die Politik, deren Entscheidungen zumindest vordergründig auf ihren Erkenntnissen beruhen sollten. Außerdem wäre die Politik gefordert, solche Missstände zu beheben.¹⁹⁵

Seltzers Ausführungen haben gezeigt, dass es eine Vielzahl subtiler wie auch weniger subtiler Einflussmöglichkeiten auf die Arbeit der amtlichen Statistik gibt. Es ist nicht anzunehmen, dass alle gleichzeitig oder auch kontinuierlich in einem System zum Tragen kommen. Im folgenden Gliederungspunkt werden nun grundsätzliche Vorschläge für Sicherungsmechanismen vorgestellt und analysiert.

¹⁹² Benjamin Disraeli zitiert in: Hohmann-Dennhardt, Statistik, 1999, S. 15

¹⁹³ Ronald Reagan zitiert in: Seltzer, Independence, 1994, S. 12f.

¹⁹⁴ Seltzer, Independence, 1994, S. 13

¹⁹⁵ In einem deutlich von Verärgerung geprägten Diskurs hat Werner Neubauer versucht zu erklären, warum Diffamierung von Ergebnissen der Wirtschafts- und Sozialstatistik im Gegensatz zu solchen gegen die naturwissenschaftliche Ergebnisse auf so fruchtbaren Boden in der öffentlichen Meinung fallen. vgl. hierzu Neubauer, Statistik, 1994, S. 7ff

2.2.2.2) Sicherungsmechanismen statistischer Integrität

Die zahlreichen Beispiele für politische Einflussnahme haben deutlich gezeigt, dass solche Versuche aus allen politischen Lagern und in Demokratien wie auch in autoritären Regimen gleichermaßen unternommen werden. Seltzer hält eine Reihe von Punkten fest, die seiner Meinung nach in allen politischen Systemen mehr oder weniger dazu beitragen können, das dortige Statistiksystem vor politischen Übergriffen zu schützen.

Leider handelt es sich bei seiner Aufzählung um eine wenig systematische oder gar mit Prioritäten besetzte Aneinanderreihung von Teilfaktoren, die jedoch entweder nicht direkt beeinflussbar sind oder schon fast in Allgemeinplätze verfallen. So ist die Erwähnung einer lang andauernden Tradition statistischer Integrität ein wünschenswerter Zustand, der allerdings voraussetzt, dass die bislang genannten politischen Einflusskanäle nicht genutzt werden oder bereits weitgehend versperrt sind. Ähnlich verhält es sich mit seinem Argument, der Verweis auf eine solche Tradition könne in der Diskussion mit einer widerstreitenden Regierung argumentativ nützlich sein.¹⁹⁶ Könnte 'ja', effektiv 'fraglich'.

Der Wunsch nach einer unzensurierten und aktiven Medienlandschaft ist natürlich berechtigt. Angenommen diese Medienlandschaft existiert, so muss es Aufgabe der Statistik im eigenen Interesse sein, diese aufgrund ihrer eminenten Multiplikatorwirkung in der öffentlichen Meinungsbildung wichtige Datennutzergruppe so gut wie nur irgend möglich zu informieren. Andernfalls läuft die Statistik leicht Gefahr, von den ersehnten aktiven Journalisten in Stücke gerissen zu werden. Es wird sich zu späterem Zeitpunkt zeigen, wie stark etwa die Europäische Kommission und damit auch Eurostat aufgrund unzureichender Informationspolitik in das Kreuzfeuer der Medien gerieten.¹⁹⁷ Wo ein statistisches Amt allerdings unter politischer Kontrolle steht, und sei es nur eine Dienstaufsicht wie im bundesdeutschen Fall, werden journalistische Anfragen häufig eher als Gefahr betrachtet, weniger als Chance, um wichtige Außenkontakte zu festigen. Diese können nämlich wich-

¹⁹⁶ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 13

¹⁹⁷ vgl. später Kapitel 3.4.3.1.2)

tig werden, sofern sich ein Amt durch den Schritt in die Öffentlichkeit vor politischer Einflussnahme schützen will.

In diesem Zusammenhang fällt auch der Vorschlag eines festen Veröffentlichungskalenders. Wenn Journalisten und die übrigen Interessierten Nutzer genau wissen, wann sie was von den Ämtern erhalten, wird es umso schwieriger für einen Minister oder Regierungschef die Zahlen zurückzuhalten oder auf einen ihm günstigeren Termin vorzuziehen. Weitere konkrete Vorschläge sind:

- eine möglichst enge Kooperation der Statistiker mit allen relevanten Datennutzergruppen und internationalen Einrichtungen, wodurch es ermöglicht wird, sich bei massiven Eingriffen der Politik in die Öffentlichkeit zu flüchten und dort möglicherweise notwendigen Rückhalt zu finden,
- starke, entsprechende Gesetze, die den politisch unbeeinflussten Status der statistischen Information in ihrem gesamten Erhebungsprozess, also auch bei der Verbreitung, glaubhaft untermauern,
- ein starker und gesicherter Status des Chefstatistikers
- sowie ein insgesamt gefestigtes System des öffentlichen Dienstes.

Seltzer ist in annähernd allen seinen Ausführungen zuzustimmen. Nur leider bleibt er an einem Punkt in alten Denkmustern hängen. Seine Aussage, dass das amtliche Statistikwesen in den Regierungsstrukturen verankert sein sollte¹⁹⁸, ist ein Widerspruch zu allem, was er zunächst mühsam erarbeitet hat. Seine Annahme, die administrative Aufhängung der Statistik spiele nur eine untergeordnete Rolle, sofern es gelinge, deren Unabhängigkeit im äußeren Erscheinungsbild und in der Realität glaubhaft darzustellen, ist zwar nicht widerlegbar, aber doch mehr als naiv und enttäuschend. Seltzer schafft es nicht, das Denkmuster der Dienstaufsicht eines Ministers über die Statistik hinter sich zu lassen. Er argumentiert, berechtigt für dieses alte Modell, dass eine Statistikbehörde so hoch wie nur irgend möglich angesiedelt sein sollte, damit ihr Chef einen kurzen Dienstweg zum Minister habe.¹⁹⁹ Die Möglichkeit eine regierungsunabhängige Institution nach Vorbild etwa der Deutschen Bundesbank zu schaffen, kommt ihm nicht in den Sinn. Seltzer zitiert das Statistik-Handbuch der Vereinten Nationen und stimmt in die-

¹⁹⁸ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 13

¹⁹⁹ dito, S. 18

selben Plattitüden ein.²⁰⁰ So sei das Interesse des zuständigen Ministers und das gegenseitige Verständnis zwischen Politik und Statistik viel wichtiger als die administrative beziehungsweise institutionelle Aufhängung des Amtes und des gesamten Systems dahinter. Bedingt richtig: Wo diese beiden Voraussetzungen erfüllt sind, läuft alles weitgehend gut. Doch können sich die Statistiker den Minister beziehungsweise die Regierung nicht aussuchen. Man muss nur den durchaus wahrscheinlichen Fall betrachten, dass diese "Chemie" irgendwann mit neuen Ministern nicht mehr stimmt. Was, wenn die Statistik dann nicht maximal gegen potentielle Einflussnahme geschützt ist?

Die UN-Studie Seltzers hat eindrucksvoll belegt, wie viele Möglichkeiten der Politik offen stehen, unerwünschten Einfluss auf die Statistik auszuüben. Im folgenden Punkt sollen die hier gewonnen Erkenntnisse Anwendung finden, wenn es darum geht, die Situation des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften, Eurostat, hinsichtlich seiner Unabhängigkeit zu untersuchen.

²⁰⁰ dito, S. 18

3.) Eurostat - Amtliche Statistik auf europäischer Ebene

Im selben Maße, in dem die Globalisierung politischer und wirtschaftlicher Verflechtungen in den 90er Jahren rasant zugenommen haben, muss sich auch die amtliche Statistik in ihren Strukturen und Erfassungsräumen darauf einstellen. Andernfalls läuft sie Gefahr, am Bedarf vorbei zu arbeiten. Auch für das Hoheitsgebiet der Europäischen Union ist dies einleuchtend und eigentlich selbstverständlich. Einerseits sollte man die bisherigen Anstrengungen der europäischen Statistiker auf dem Weg zum heutigen Grad an Vergleichbarkeit der Daten nicht unterschätzen, andererseits aber ebenso wenig die Überwachung des erreichten Status oder die noch anstehenden großen Aufgaben übersehen. Ferner wird der Blick über die Grenzen der Gemeinschaft hinaus immer wichtiger, um Beziehungen zu Nicht-EU-Staaten, deren Nutzen und Risiken analysieren und in Zukunftsplanungen einbeziehen zu können. Dies gilt im besonderen für die Kandidaten einer EU-Erweiterung, aber auch für transkontinentale Beziehungen. Ein geordnetes Europäisches Statistiksyste^m sowie die Vorbereitung von Beitrittskandidaten darauf ist angesichts der zunehmend unterschiedlichen Interessenlagen von 20 oder mehr Mitgliedern unerlässlich. In seinen Discorsi beschrieb Niccolò Machiavelli die Krux der Handlungsunfähigkeit eines zu großen Staatenzusammenschlusses treffend. Er bezifferte das Maximum an Staaten mit dreizehn bis vierzehn.²⁰¹ Machiavellis damaliger Einschätzung nach wäre die kritische Masse für die EU also schon heute überschritten. Seiner Meinung nach sei die Beschlussfassung innerhalb solcher Gebilde mehr als schwierig, sowohl durch die divergierenden Interessen der Mitglieder als auch die örtliche Aufteilung der Machtzentren. Mag man letzteres Argument durch das Fortschreiten der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die Entwicklung schneller Fortbewegungsmittel als relativiert ansehen, so birgt die räumliche Distanz zwischen EU-Hauptstädten und Brüssel dennoch weitere Hindernisse, vor allem in den Köpfen derer, die den Nationalstaat noch immer nicht als ein reformbedürftiges Konzept für Europa ansehen. Die nationalen, wie auch regionalen Unterschiede innerhalb Europas, die unterschiedlichen, zum Teil viele Jahrhunderte alten Tra-

²⁰¹ vgl. Machiavelli, Discorsi, 2. Buch, 4. Kap.

ditionen im Wirtschafts- und Politikverständnis sind durch den Technologiefortschritt allein nicht zu beseitigen. Die verstärkten internationalen Verflechtungen von Politik und Wirtschaft sollten jeden Staat auch außerhalb der Europäischen Union dazu veranlassen, ein seriöses Statistikwesen aufzubauen beziehungsweise zu erhalten - auch und nicht zuletzt, um ein verlässlicher, berechenbarer Partner zu sein. Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften, Eurostat²⁰², in seinem Bemühen um Harmonisierung der statistischen Datenerhebung in Europa vorzustellen, ist Aufgabe des folgenden Punktes. Auf eine erschöpfende Beschreibung bis in die unterste Task Force wird aus Mangel an Relevanz für den Untersuchungsgegenstand der Arbeit verzichtet. Bereits an den Hauptpunkten, so etwa an der institutionellen Verankerung Eurostats auf den verschiedenen Ebenen, seiner Arbeitsweise und seinen Hauptaufgaben, lässt sich ein anschauliches Bild dieser Generaldirektion skizzieren. Hierbei werden zugleich die essentiellen Schwachpunkte in der institutionellen Aufstellung des supranationalen Statistikamtes hinsichtlich der unabhängigen Erfüllung seiner Aufgaben deutlich.

²⁰² In älteren Publikationen findet man für Eurostat auch die Abkürzung SAEG.

3.1) Bedeutsame Rechtsgrundlagen für Eurostats Arbeit

Die Statistik auf Europäischer Ebene wurde erstmals 1997 auf eine wirklich solide Rechtsgrundlage gestellt. In drei wichtigen Etappen, angefangen bei der sogenannten Grundverordnung²⁰³ im Februar über den Ergänzungsbeschluss der Kommission²⁰⁴ im April bis hin zur Aufnahme in den Amsterdamer Vertrag²⁰⁵ im Juni, wurde dem sich stetig vergrößernden Informationsbedürfnis der EU-Kommission sowie der übrigen europäischen Institutionen Ausdruck verliehen. Im folgenden Teil werden diese Neuerungen für die europäische Statistik vorgestellt, wobei zunächst kurz die rechtliche Ausgangssituation skizziert wird.

3.1.1) Europäische Statistkarbeit auf Grundlage des Auskunftsanspruchs der Kommission nach Art. 213 EWG-Vertrag

Bis zur Grundverordnung gab es keine umfassende Rechtsgrundlage für Eurostat und seine Arbeit. Dies mag daran liegen, dass Eurostat als Generaldirektion der Kommission keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt.²⁰⁶ Mit der Grundverordnung von 1997 sollte dieses Versäumnis ausgeräumt werden - zu diesem Zeitpunkt war das Amt aber immerhin schon rund 40 Jahre aktiv.²⁰⁷ Eurostat arbeitete zwar bis 1997 nicht im völlig rechtsfreien Raum, aber eben nur auf der Grundlage von Direktiven zur Erfassung statistischer Daten. Grundsätzlich konnte Eurostat seine Arbeit zumindest auf Art. 213 EWG-V, den allgemeinen Auskunftsanspruch der Kommission,

²⁰³ vgl. Verordnung 322/97/EG des Rates v. 17.02.1997

²⁰⁴ vgl. Beschluss 281/97/EG der Kommission v. 21.04.1997

²⁰⁵ vgl. Art. 285a EGV

²⁰⁶ vgl. hierzu im Gegensatz allerdings den Beschluss zur Einrichtung des 'Amtes für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften' (69/13/Euratom/EGKS/EWG v. 16.01.1969). Dieses Amt ist wie Eurostat in die Sektion "Allgemeine Dienste" der Kommission eingegliedert und untersteht ebenso einem Kommissionsmitglied.

²⁰⁷ Als Generaldirektion der Kommission entstand Eurostat 1958 und war damit Nachfolger des Statistischen Büros bei der Hohen Kommission, welches seit 1953 bestanden hatte. Für das Amt für amtliche Veröffentlichungen gibt es sehr wohl einen begründenden Rechtsakt; vgl. Beschluss 69/13/Euratom/EGKS/EWG v. 16.01.1969 (geändert durch Beschluss der Gemeinschaftsorgane 2000/459/EG/EGKS/Euratom v. 20.07.2000). Es gehört somit im Gegensatz zu Eurostat zur sog. Tertiärstruktur des institutionellen Systems der EG, da es aus einem Beschluss aufgrund der Organisationsgewalt eines EU-Organs, hier der Kommission, hervorgegangen ist. vgl. Bieber, Kommentar zu (ex-)Art. 4, 1997, Bd. 1, RN 49, S. 248

stützen - in Fachkreisen auch "Statistikparagraph" genannt. Darin wird lediglich davon gesprochen, dass die Kommission "alle erforderlichen Auskünfte einholen" darf, die sie für die Erfüllung ihrer vertraglich überantworteten Aufgaben benötigt. Eine Generalklausel, die entweder beinahe alles legitimiert oder aber aus Sicht der Mitgliedstaaten nur begrenzt Auskunftsrechte einräumt. Im Zweifelsfall entschied die Kommission zum allgemeinen Missfallen der Mitgliedstaaten, sich lieber zu viel als zu wenig Auskünfte im Rahmen ihrer Gemeinschaftsaufgaben erteilen zu lassen. Getreu dem Motto "Wissen ist Macht" ist ein solches Vorgehen der Kommission sicherlich gut nachvollziehbar, wenngleich in keinster Weise effizient hinsichtlich des Kosten- und Zeitfaktors. Ein Großteil der hierfür anfallenden Arbeit wird den NSÄ aufgebürdet. Denn prinzipiell werden die Datenerhebungen auf supranationaler Ebene zweistufig durchgeführt, auch wenn einer direkten Erhebung durch die Kommission gemäß Art. 213 EWG-V rechtlich nichts im Wege stünde. In der Praxis wäre aber das verfügbare Personal auf supranationaler Ebene damit deutlich überfordert.²⁰⁸

Die aus dem Art. 213 EWG-V abgeleitete Statistikerarbeit der Gemeinschaft durch Eurostat kann als ein Fall der sogenannten 'implied powers' angesehen werden. Wie Klösters in anderem Zusammenhang schreibt, ist diese Lehre im Europäischen Recht durchaus bekannt. Schließlich könne es nicht Ziel einer Kompetenzübertragung an eine supranationale Institution wie die Kommission sein, ihr die Ausübung dieser Kompetenz durch den Mangel an dafür notwendigen Mitteln zu verwehren.²⁰⁹ Die Aufnahme der statistischen Tätigkeit auf Gemeinschaftsebene kann folglich als Kompetenz kraft Sachzusammenhangs gewertet werden. Doch alle fachlichen wie finanziellen Folgewirkungen der Arbeit Eurostats den Mitgliedstaaten gegenüber lediglich indirekt aus Art. 213 EWG-V abzuleiten, erschien auch auf supranationaler Ebene dauerhaft nicht mehr tragbar. Vor allem die Aufblähung vieler Rechtsakte durch den stets wiederkehrenden Zwang, Verfahrensfragen detailliert anführen zu müssen, machte eine Weiterentwicklung der rechtlichen Fundamentalnormen für die europäische Statistik unerlässlich. An der weitgehenden Berechtigung der Kommission, sich über alles im Dienste der Ge-

²⁰⁸ vgl. Grunwald, Kommentar, 1998, RN 25, S. 174

²⁰⁹ vgl. Klösters, Kompetenzen, 1994, S. 91; hierzu auch Bieber, Kommentar zu (ex-)Art 4, 1997,

meinschaftsaufgaben Wissenswerte zu informieren, haben die folgenden Rechtsgrundlagen grundsätzlich nichts geändert. Der Auskunftsanspruch ist vielmehr auf ein gefestigtes juristisches Fundament gestellt worden.

3.1.2) Die Grundverordnung des Rates - das sogenannte Europäische Statistikgesetz

Der Ministerrat hat 1997 auf einen Entwurf der Kommission hin und nach Stellungnahmen des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Europäischen Währungsinstituts auf dem Wege der Verordnung das in Fachkreisen sogenannte 'Statistikgesetz' erlassen.²¹⁰ Insgesamt 19 Gründe führt der Rat hierfür an, von denen hier nur drei besonders wichtige skizziert werden:

- So benötigt die Kommission alle sachdienlichen Informationen, um das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes sicherzustellen.
- Die Gemeinschaftsebene insgesamt bedarf verlässlicher und vergleichbarer Statistiken, um entsprechende Politiken für die in den Unionsverträgen festgeschriebenen Ziele zu entwickeln, durchzuführen und zu evaluieren.
- Ferner wird ausdrücklich die Verpflichtung aller amtlichen Statistikstellen in ihrem Geltungsbereich der Verordnung betont, aus Gründen der Kohärenz hinsichtlich Vergleichbarkeit und Verfügbarkeit der Daten noch stärker zusammenzuarbeiten.

Hauptziel der Verordnung ist "die Schaffung eines normativen Rahmens für die systematische und programmierte Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken".²¹¹ Hinsichtlich der Erstellung von Statistiken enthält Art. 1 einen strikten Verweis auf das Subsidiaritätsgebot²¹² im Zusammenwirken der supranationalen Gemeinschaftsdienststelle und der nationalen Statistikstellen. Diese werden in Art. 2 näher definiert; gemeint sind neben den Statistikämtern auch weitere Stellen, die auf amtlicher Basis Daten erheben, wie etwa in der Bundesrepublik die Bundesanstalt

Bd. 1, RN 53, S. 249

²¹⁰ vgl. Verordnung 322/97/EG des Rates v. 17.02.1997

²¹¹ Art. 1 Satz 1 Verordnung 322/97/EG des Rates v. 17.02.1997

²¹² Art. 3 b EUV (Maastricht)

für Arbeit²¹³ oder die Deutsche Bundesbank. Ein großer Vorteil des Statistikgesetzes ist die Standardisierung von Verfahrensfragen, deren Regelung beispielsweise in früheren Statistischen Programmen²¹⁴ der Gemeinschaft ein auffälliges Missverhältnis gegenüber den zu verwirklichenden Inhalten bildeten.²¹⁵

Schwerpunktmäßig regelt die Grundverordnung:

- Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der supranationalen und nationalen Ebene unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips,
- Planung und Umsetzung der ein- und mehrjährigen statistischen Programme
- fachliche und ethische Prinzipien der Gemeinschaftsstatistik wie etwa Unparteilichkeit, Zuverlässigkeit, Ehrlichkeit, Kostenwirksamkeit und statistische Geheimhaltung,
- Fragen der Verbreitung von Gemeinschaftsstatistiken
- sowie der Übermittlung vertraulicher Daten durch die NSÄ an Eurostat.

Die Vorarbeiten des Statistikgesetzes hatten einen enormen zeitlichen Vorlauf. Bereits 1994 skizzierte William McLennan, vom britischen Office for National Statistics, in einem Vortrag die wichtigsten Elemente der Verordnung, an denen sich seitdem kaum mehr etwas änderte.²¹⁶ Dennoch dauerte es bis zur Verabschiedung durch den Rat noch rund zweieinhalb Jahre. Die Gründe hierfür liegen in dem schwierigen Abstimmungsprozess zwischen 15 Einzelstaaten und den relevanten supranationalen Institutionen. Hinzu kamen noch weitere Hindernisse wie etwa die innerstaatliche Entscheidungsfindung im föderativen System der Bundesrepublik. Beides ist selbstverständlich kein reines Statistikproblem, sondern eines, das die gesamte Entscheidungsstruktur in der EU betrifft.

²¹³ Im Bereich der Sozialstatistik gibt es bis heute begriffliche Unstimmigkeiten, so umfasst im Gegensatz zur bundesdeutschen Auffassung die Europäische Sozialstatistik sehr wohl den Bereich 'Arbeitsmarktstatistik'. vgl. hierzu etwa: Knauth, Sozialstatistik, 1998, S. 35
Angesichts solch elementarer Anschauungsunterschiede kann also dem Argument mancher Mitgliedstaaten, einer euro-zentralistischen Überharmonisierung zu erliegen, zum jetzigen Zeitpunkt nicht gefolgt werden.

²¹⁴ vgl. Kapitel 3.3.1)

²¹⁵ vgl. Jakob, Barbara "Zweigleisig in die Statistische Zukunft" in: Sigma, 1/1999, S. 5

²¹⁶ McLennan, Partnerschaft, 1994, S. 31

3.1.3) Der Durchführungsbeschluss der Kommission von 1997

Aus Sicht der Kommission bedurfte die Durchführung der Grundverordnung einer präziseren Definition der Rolle Eurostats hinsichtlich der Gemeinschaftsstatistik. Mit Beschluss vom April 1997 kam die Kommission diesem nach.²¹⁷ Hierin wird Eurostat ausdrücklich als zentrale Koordinierungsstelle der Gemeinschaftsstatistik benannt. Gemäß Art. 4 ist Eurostat innerhalb der Kommission in Absprache mit dem intrakommissionellen 'Leitenden Ausschuss für die Statistische Information' (CDIS)²¹⁸ für Planung und Umsetzung des Statistischen Programms der Gemeinschaft zuständig. Dazu gehört vor allem:

- die Entwicklung von Normen und Methoden, anhand derer sich unparteiische, zuverlässige und kostenwirksame Statistiken in der gesamten Gemeinschaft erstellen lassen
- und die Gewährleistung des Zugangs zu den Gemeinschaftsstatistiken für die Gemeinschaftsinstitutionen, die Politik und Verwaltung der Mitgliedstaaten, die Wirtschaft und Wissenschaft sowie die breite Öffentlichkeit.

Hierzu weist die Kommission Eurostat unter anderem folgende Aufgaben zu:

- Erhebung statistischer Daten bei den einzelstaatlichen statistischen Stellen sowie bei entsprechenden Sektionen internationaler Organisationen,
- Aufbereitung der statistischen Informationen,
- Erforschung und Weiterentwicklung statistischer Methoden und Techniken,
- Erstellen, Weiterentwickeln und Implementieren gemeinschaftlicher statistischer Normen in den Mitgliedstaaten, wodurch die Vergleichbarkeit der Gemeinschaftsstatistiken und die Effizienz der eingesetzten Ressourcen verbessert werden sollen,
- Förderung der Zusammenarbeit mit und zwischen den statistischen Stellen der Mitgliedstaaten über Schulungen und gegenseitigen Personalaustausch
- sowie Kooperation mit internationalen Organisationen und Drittländern, zur verbesserten Vergleichbarkeit von Gemeinschaftsstatistiken mit in anderen statistischen Systemen erstellten Statistiken.

²¹⁷ vgl. Beschluss 281/97/EG der Kommission v. 21.04.1997

²¹⁸ Abk. für: Comité directeur de l'information statistique

Art. 5 verweist nochmals, wenn auch nur recht unpräzise, auf die fachliche Unabhängigkeit Eurostats bei der Wahl von wissenschaftlichen Techniken, Definitionen und Methoden²¹⁹ innerhalb seines Zuständigkeitsbereiches, um die Ziele der Grundverordnung zu verwirklichen. Da es sich hier aber lediglich um einen Durchführungsbeschluss der Kommission handelt, werden über die Richtlinien der Grundverordnung hinaus kaum weitere spektakuläre Angelegenheiten geregelt. Allein Art. 6 spricht einen neuen, interessanten Aspekt an. So kann die Kommission hiernach andere Dienststellen an der Durchführung von Gemeinschaftsstatistiken beteiligen. Tätigkeit und Umfang sind fallweise zu bestimmen. Man sollte nicht verkennen, dass Eurostat über diese Hintertür die Federführung etwa für brisante Statistikbereiche aus der Hand genommen werden kann. Ob man dies nun als ein starkes Druckmittel ansehen will, bleibt dahingestellt. Die Errichtung der Europäischen Umweltagentur²²⁰ im Jahre 1990 ist zumindest ein Beispiel dafür, wie leicht statistische Tätigkeiten der direkten Verantwortung Eurostats entzogen werden können.

3.1.4) Erste vertragliche Festschreibung der Gemeinschaftsstatistik in Amsterdam

Eine starke primärrechtliche Aufwertung erfuhr die Gemeinschaftsstatistik durch ihre ausdrückliche Aufnahme in den Amsterdamer Vertrag.²²¹ In den folgenden Unterpunkten wird die neue parlamentarische Mitentscheidung im Bereich der Europäischen Statistikgesetzgebung sowie die Verankerung statistischer Grundprinzipien vorgestellt.

3.1.4.1) Gemeinschaftliche Statistik im parlamentarischen Mitentscheidungsverfahren

Nach Grundverordnung und deren Ergänzungen durch die Kommission wurde

²¹⁹ vgl. hierzu etwa Kapitel 2.1.3.2) (Verantwortung der Ministerien als Fachaufsichtsbehörden, aber dennoch fachliche Unabhängigkeit des StBA bei der Wahl der Methoden etc.)

²²⁰ vgl. Kapitel 4.2.2)

²²¹ Der späte Zeitpunkt ist um so verwunderlicher, bedenkt man, dass dieser Schritt für die Statistik, die die Europäische Zentralbank seit ihrer Errichtung erhebt, schon im Vertrag von Maastricht festgehalten wurde. vgl. Art. 5 'Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank' (PS-ESZB), Protokoll Nr. 3 im Anhang zum EUV (Revision in Amsterdam - neu: Art. 5 in Protokoll Nr. 18)

schließlich im Rahmen des erweiterten Kodezisionsverfahrens²²² neben einer ganzen Reihe anderer Fachbereiche die Statistikgesetzgebung in die Mitverantwortung des Parlamentes gelegt. Hinter der etwas ungewöhnlich anmutenden Bezeichnung 'Kodezision' verbirgt sich nichts anderes als das vielfach diskutierte erweiterte Mitentscheidungsverfahren. Gemäß Art. 285 Abs. 1 EGV beschließt der Rat im Rahmen der Vorschriften des Kodezisionsverfahrens Maßnahmen für die Erstellung von Statistiken, die für die Erreichung der Gemeinschaftsziele notwendig sind. Wichtige Eckpfeiler der Kodezision, unabhängig von Statistik, sind:

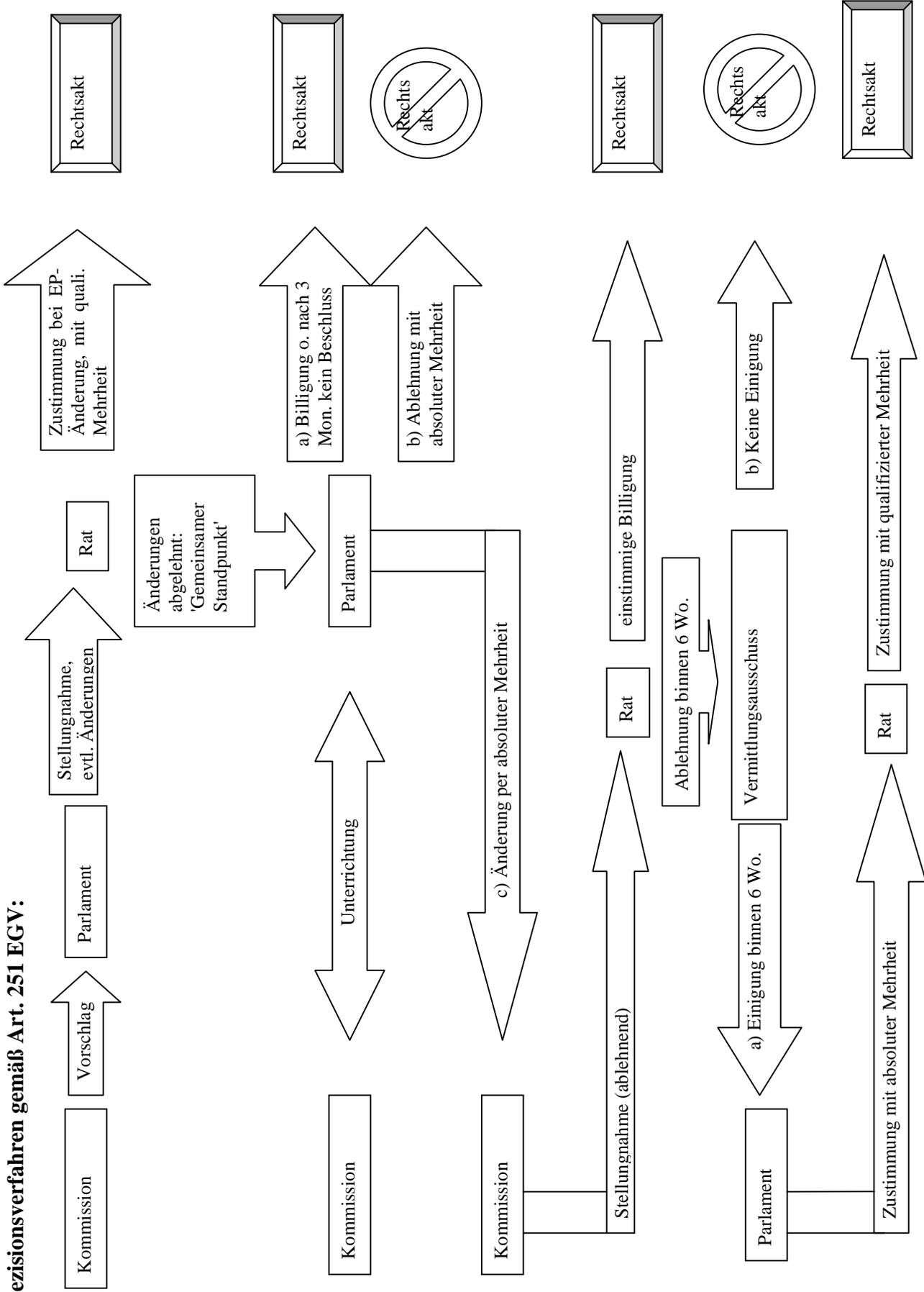
- Der Rat darf nur dann einen Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit annehmen, wenn sich das Parlament (EP) nicht mit absoluter Mehrheit dagegen ausgesprochen hat und der Rat zugleich Änderungen, die das Parlament mit absoluter Mehrheit vornimmt, akzeptiert.
- Billigt der Rat solche Änderungen nicht, geht die Gesetzesvorlage in den Vermittlungsausschuss. Dieser wird vom Rat und den Parlamentariern paritätisch besetzt und muss binnen sechs Wochen einen beiderseitig tragbaren Entwurf vorlegen, der das Parlament mit absoluter und den Rat mit qualifizierter Mehrheit passieren muss.

Einen Überblick über das komplizierte Verfahren der erweiterten parlamentarischen Mitwirkung an der Rechtsetzung auf EU-Ebene soll das folgende Schaubild²²³ geben.

²²² vgl. Art. 251 EGV; Vorgänger der Kodezision war das sogenannte 'Verfahren der Zusammenarbeit mit dem Parlament' vgl. Art. 149 Abs. 2 EWG-Vertrag

²²³ Quelle: StBA, Europa, 1998, S. 3

Kodezisionsverfahren gemäß Art. 251 EGV:



Zu einer ersten wirkliche Bewährungsprobe für die Mitwirkung des Parlaments kam es im Falle des Statistischen Programms 1998-2002. Dieses mehrjährig angelegte, strategische Rahmenwerk für die statistische Arbeit musste einen enormen Institutionengang antreten, der ab Ende 1995 inklusive aller Vorarbeiten insgesamt drei Jahre einnahm. Erst ab April 1998 beschäftigte sich das Europäische Parlament mit dem Programmtext, den die Kommission vorgelegt hatte. Bis September legten insgesamt elf EP-Ausschüsse ihre Stellungnahmen zum Programmtext vor. Im Juni hatte Eurostat-Generaldirektor Yves Franchet den Entwurf vor dem Wirtschafts- und Währungsausschuss des EP verteidigt. Dieser wiederum nahm eine aus den Ausschussvorlagen konsolidierte EP-Stellungnahme an. Die EP-Plenarabstimmung im Oktober war dann, wie häufig in Ausschussparlamenten, eher ein formeller Akt. War das amtliche Statistikwesen schon vor der Regelung des Kodezisionsverfahrens ein schwerfälliger Tanker, so wurde durch diese zusätzliche institutionelle Hürde bestimmt nichts an Tempo gewonnen. Dennoch ist die verstärkte Beteiligung der Parlamentarier an der gemeinschaftlichen Statistikrechtsetzung ein Schritt in die richtige Richtung. Sie werden hierdurch für die Arbeit der Statistiker sensibilisiert, was sich auch mit Blick auf die parlamentarischen Rechte im EU-Haushaltsverfahren und den entsprechenden Ausschüssen auf Dauer günstig auswirken kann. Wäre dafür allerdings manch anderer Zwischenschritt entfallen, so wäre die Verantwortungsbeteiligung des Parlaments sicherlich, nicht zuletzt auch im Sinne einer indirekt gestärkten statistischen Unabhängigkeit gegenüber Kommission und Mitgliedstaaten, noch ein Stück weit positiver zu bewerten gewesen.

3.1.4.2) Erstmalige vertragliche Fixierung statistischer Grundprinzipien

Neben der parlamentarischen Kodezision wurden mit dem Amsterdamer Vertrag auch erstmals die Grundprinzipien der Gemeinschaftsstatistik primärrechtlich fixiert. Die sind Unparteilichkeit, Zuverlässigkeit, Objektivität, Kostenwirksamkeit und die statistische Geheimhaltung.²²⁴ Sie sind zwar alle bereits in der Grundverordnung²²⁵ aufgeführt, doch das psychologische Element dieser Aufnahme in die Verträge sollte nicht unterschätzt werden. Sie kommt einem verfassungsrechtli-

²²⁴ vgl. Art. 285 Abs. 2 Satz 1 EGV

²²⁵ vgl. Art. 10 Verordnung 322/97/EG des Rates v. 17.02.1997

chen Ritterschlag gleich.²²⁶ Wer diese einmal erreichte Basis schmälern wollte, würde vermutlich schnell negativ im Rampenlicht der Medien auftauchen. Andererseits kann dies nur ein Anfang gewesen sein. Schließlich ist Papier geduldig, gerade was solch weiche Begriffe wie Unparteilichkeit und Objektivität betrifft. Und letztlich bleibt anzumerken, dass der Begriff der Unabhängigkeit, in welcher seiner Ausprägungen auch immer²²⁷, nicht direkt benutzt wird.

Der Vertrag hält ausdrücklich fest, dass der Wirtschaft keine übermäßige Belastung durch Erhebungen im Rahmen der Gemeinschaftsstatistik entstehen darf.²²⁸ Das ist vor allem aus Unternehmenssicht leicht nachvollziehbar. Schließlich wäre es widersinnig, auf nationaler Ebene alle Hebel in Bewegung zu setzen, um Unternehmen von Abgaben oder der unüberschaubaren Vielzahl von Rechtsvorschriften zu entlasten, sie allerdings über supranationale Anforderungen erneut zu belasten. Einen Großkonzern mag die zusätzliche Beschäftigung des einen oder anderen Sachbearbeiters sowie das Aufbringen einiger Verwaltungsressourcen nicht in den Konkurs treiben. Doch insbesondere für die klein- und mittelständische Unternehmen könnten durchaus übermäßige Belastungen entstehen. In den neunziger Jahren hat die Einführung von INTRASTAT, dem statistischen System zur Erfassung des EU-Binnenhandels, schon damals zu erheblicher Verstimmung im Unternehmerlager geführt. Gesetzliche Auskunftspflicht hin oder her, Statistik lebt von der Auskunftsbereitschaft der Befragten. Es wird immer Wege geben, auch ohne absichtliche Falschankünfte, die amtliche Statistik zu behindern und sie etwa aus mangelnder Zuverlässigkeit und Aktualität im nachhinein wieder anzugreifen. Dennoch, wie das bereits erwähnte bundesdeutsche Beispiel der Dienstleistungsstatistik²²⁹ gezeigt hat, sind die Unternehmensverbände ein nicht zu unterschätzender Einflussfaktor schon im Vorfeld der Rechtsetzung. Immerhin haben vor allem die nationalen Interessenverbände zehn Jahre verhindert, was nun erst durch den Druck der supranationalen Ebene und den Wechsel der Bundesre-

²²⁶ Gewiss, die EU hat eine solche nicht; erinnert man sich aber etwa an die Rede Jacques Chiracs vor dem Deutschen Bundestag, so könnte dieses Ziel zumindest nicht mehr in unerreichbarer Ferne liegen. vgl. Europäische Kommission "Chiracs Rede vor dem Deutschen Bundestag in Berlin", PM, 27.06.2000

²²⁷ vgl. Kapitel 2.1.4)

²²⁸ vgl. Art. 285 Abs. 2 Satz 2 EGV

²²⁹ vgl. Kapitel 2.1.3.2)

gierung in Gang gebracht wurde. Zudem sind die Verbände finanziell potente Gegner, sofern es zur Klage gegen eine Vorschrift kommt. Die ausdrückliche, gemeinschaftsvertragliche Fixierung einer nicht übermäßigen Unternehmensbelastung durch statistische Erhebungen verstärkt ein Recht, das im Zweifelsfalle umso vehementer eingefordert werden kann.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die neunziger Jahre der amtlichen europäischen Statistik zumindest auf dem Papier einen stärkeres Profil verschafft. Lange Zeit war Eurostat nur irgendeine Generaldirektion unter den übrigen. Dies lässt sich besonders in den ungenauen Bezeichnungen der ausführenden Statistikbehörde in Europäischen Rechtsakten sehen. Mal ist die Rede von der 'Kommission', mal von der 'Kommission (Eurostat)', mal nur von 'Eurostat'. Brünger/Longva sehen in der Ratsverordnung zur statistischen Geheimhaltungspflicht²³⁰ einen ersten Anhaltspunkt für die Entwicklung eines Eigenprofils Eurostats.²³¹ In der Verordnung wurde erstmals klargestellt, dass Daten, die die NSÄ an Eurostat liefern, auch nur dem Amt und nicht der ganzen Kommission zur Verfügung stehen. Dennoch sollte man die Bedeutung des Art. 285 EGV nicht überschätzen. Wie der Europarechtsexperte Thorsten Kingreen zurecht feststellt, enthält dieser Artikel lediglich eine Kompetenznorm, die der Gemeinschaft das Recht einräumt, Rechtsakte im Bereich der Statistik zu erlassen. Dies jedoch nur soweit, wie es für die Durchführung der Gemeinschaftspolitiken notwendig ist. Im Statistikbereich ist allerdings kein neues Gemeinschaftspolitikfeld geschaffen worden.²³²

²³⁰ vgl. Verordnung 1588/90/EWG/Euroatom des Rates v. 11.06.1990

²³¹ vgl. Brünger, Heinrich / Longva, Svein "International Principles governing official statistics at the national level: are they relevant for the statistical work of international organisations as well?" in: SJ UN/ECE, Vol. 15, Nr. 3/4, 1998, S. 229

²³² vgl. Kingreen, Kommentar zu Art. 285 EGV, 1999, RN 2, S. 2063

3.2) Die institutionelle Verankerung Eurostats als Generaldirektion, EU-Statistikkoordinator und internationaler Ansprechpartner

Die wohl mit Abstand wichtigsten und intensivsten Kontakte unterhält Eurostat zu den übrigen Generaldirektionen der Kommission und zu den NSÄ. Daneben ist aber auch die Kooperation mit dem 'Europäischen System der Zentralbanken' (ESZB), dessen Mitgliedern die Aufsicht über den Großbereich Bankenstatistik obliegt, von fundamentaler Bedeutung.²³³ Darüber hinaus kooperiert Eurostat im Rahmen des Europäischen Statistischen Systems (ESS) mit den verschiedensten internationalen Organisationen, insbesondere hinsichtlich der Einführung weltweiter Statistikstandards. Eurostat unterstützt nationale Statistiksysteme beim Auf- und Ausbau, besonders EU-Beitrittskandidaten, aber auch sonstige Drittländer. Und nicht zuletzt führt das Amt einen dauerhaften Dialog mit den verschiedensten europäischen Verbänden. Vor allem die Unternehmensverbände, deren Mitglieder durch die steigenden Statistikanforderungen besonders belastet werden, sind stets in Vorüberlegungen eingebunden.²³⁴ Für die später folgenden Reformentwürfe für Eurostat sind vor allem seine Binnenstellung innerhalb der Kommission sowie seine Beziehungen zu den NSÄ interessant. Deshalb wird in diesem Gliederungspunkt auf diese beiden institutionellen Verbindungen eingegangen. Um jedoch die Gesamteinbettung Eurostats in die Europäische Statistikgemeinschaft verstehen zu können, wird auch das Europäische Statistische System (ESS) insgesamt vorgestellt. Es ist unerlässlich diese Verknüpfungen wenigstens ansatzweise zu kennen, da auch diese auf die später vorgestellten Reformszenarien Einfluss haben.

²³³ Seit 1992 wurde in Zusammenarbeit mit dem EWI bereits auf die währungspolitischen Statistikanforderungen der nunmehr real existierenden EZB hingearbeitet. Weder das damalige EWI noch die heutige EZB nehmen direkt an der Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken teil, gleichwohl die von Ihnen erstellten Statistiken von Eurostat zur Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken herangezogen werden. vgl. Art. 9 Verordnung 322/97/EG des Rates v. 17.02.1997

²³⁴ Eurostat betont jedoch, dass für Unternehmen der Gemeinschaftsanteil nur bei rund 6 Prozent der Antwortlast im Zusammenhang mit Verwaltungsunterlagen liegt. vgl. Franchet, Prioritäten, 1998, S. 6

3.2.1) Eurostat als Generaldirektion der EU-Kommission

Im Folgenden gilt es nun zunächst, Eurostats inneren Aufbau und seine intrakommissionelle Verankerung näher zu erläutern.

3.2.1.1) Binnenstruktur der Generaldirektion Eurostat

Eurostat ist eine Generaldirektion (GD) der Europäischen Kommission und wird dementsprechend von einem Generaldirektor geleitet. Diesem unterstehen direkt ein Hauptberater sowie sechs Direktoren. Den Direktionen sind folgende Arbeitsgebiete zugewiesen:

- Verwaltung; Programmplanung; Haushalt; Rechtsfragen (Direktion R)
- Statistisches Informationssystem; Forschung und Datenanalyse; technische Zusammenarbeit (Direktion A)
- Wirtschaftsstatistik; Wirtschaft- und Währungskonvergenz (Direktion B)
- Information und Informationsverbreitung; Verkehr, technische Zusammenarbeit mit Drittländern; Statistik des Außenhandels und des innergemeinschaftlichen Handels (Direktion C)
- Unternehmensstatistik (Direktion D)
- Sozial- und Regionalstatistik; geographisches Informationssystem (Direktion E)
- Agrar-, Umwelt- und Energiestatistik (Direktion F).

Untereinheiten hierin bilden die entsprechenden Referate.²³⁵ Der Ausschuss der Eurostat-Direktoren (CD)²³⁶ schafft Querverbindungen unter den Arbeitsgebieten.

Rund 730 Mitarbeiter waren für Eurostat 1999 tätig, wovon rund 560 Beamtenstatus hatten. Die Generaldirektion war 1999 mit operationellen Mitteln von 90 Mio. Euro ausgestattet (Personal- und Verwaltungskosten nicht enthalten). Im Vergleichszeitraum standen dem StBA und den StLÄ zusammen 400 Mio. Euro zur Verfügung.²³⁷

²³⁵ vgl. Art. 17 GOK (Geschäftsordnung der Kommission)

²³⁶ Abkürzung für: Comité directeur

²³⁷ vgl. Kötz, Ortrud "Die Bedeutung der neuen Komitologieregelung für die Gemeinschaftsstatistik" in: Statistische Rundschau Nordrhein-Westfalen, 2/99, S. 60

Über einen offiziellen Veröffentlichungskalender verfügt Eurostat erst seit Anfang 1999.²³⁸ Anlass hierfür war die Einführung der Gemeinschaftlichen Währung. Dieser bezieht sich inzwischen auf die wichtigsten Konjunktur- und Euro-Indikatoren. Doch noch Ende 1999 wurde auf einer Statistikertagung in Brüssel das Fehlen eines ausführlichen Kalenders als ernstes Problem kritisiert.²³⁹ Bis heute hat sich daran nichts Wesentliches verändert.

3.2.1.2) Eurostat in seiner intrakommissionellen Einbindung

"Hauptaufgabe Eurostats ist es, andere Generaldirektionen mit Statistiken zu versorgen und der Kommission und anderen europäischen Institutionen Daten für Konzeption, Durchführung und Analyse der Gemeinschaftspolitik zu liefern."²⁴⁰

Der Status als Generaldirektion prägt das bisherige Selbstverständnis Eurostats. Die Kommission ist somit sein Dienstherr²⁴¹ und damit weisungs- und auskunftsbefugt. Es ist zwar festgelegt, dass Eurostat in fachlichen Belangen hinsichtlich der Wahl wissenschaftlicher Techniken, Definitionen und Methoden eigenständig entscheidet.²⁴² Dies regelt allerdings nur die Unabhängigkeit für das technische Detail, nicht mehr.

Allem voran gilt für Eurostat das Legalitätsprinzip, wonach es nur aufgrund von Rechtsakten der Kommission beziehungsweise des Rates tätig werden darf. Als ein Teil der Kommission ist Eurostat vom Wohlwollen anderer Kommissionsstellen abhängig und bedarf eines sehr kooperativen Arbeitsstils. Hierzu lohnt es sich, kurz einen Blick in die Geschäftsordnung der Kommission (GOK)²⁴³ zu werfen: Gemäß Artikel 17 GOK stehen der Kommission zur Vorbereitung und Durchführung ihrer Amtstätigkeit eine nicht näher festgelegte Reihe von Dienststellen zur Verfügung. Diese sind entweder als Generaldirektionen oder als gleichgestellte Dienste eingerichtet. Ferner kann die Kommission "besondere Verwaltungsstrukturen einrichten, denen genau umschriebene Aufgaben übertra-

²³⁸ vgl. <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

²³⁹ vgl. Briscoe, Simon zitiert in: Rienstra, Summary, 1999, S. 18

²⁴⁰ <http://europa.eu.int/comm/eurostat> Rubrik: "Über Eurostat"

²⁴¹ vgl. etwa die Bundesrepublik Deutschland: Bundesinnenministerium und StBA

²⁴² vgl. Art. 5 Beschluss 281/97/EG der Kommission v. 21.04.1997

²⁴³ Gemäß Art. 162 Abs. 2 EGV (Maastricht) gibt sich die Kommission ihre GO selbst. vgl. 'K(1999) 4000' (ABl. L 252, 25.09.1999, S. 0041ff)

gen werden und deren Befugnisse und Arbeitsbedingungen von der Kommission festgelegt werden."²⁴⁴ Im Artikel 18 GOK heißt es wenig konkret "um besonderen Anforderungen gerecht zu werden". Auf eine nähere Definition beziehungsweise Einschränkung hat man sich nicht eingelassen. Es obliegt also weitestgehend der jeweiligen Kommission, ob sie solche "besonderen Strukturen" für notwendig hält oder nicht.

Art. 19 GOK erläutert nun die auf den ersten Blick höchst verworren anmutenden Interaktionen zwischen den Kommissionsdienststellen. Zunächst gilt der Grundsatz, dass die Dienststellen aus Gründen der Effizienz bei Ausarbeitung und Durchführung von Kommissionsbeschlüssen so eng wie möglich zusammenzuarbeiten haben. Hiernach ist die federführende Dienststelle verpflichtet, alle "nach den Zuständigkeitsbereichen und Befugnissen oder nach der Natur der Sache beteiligten oder zu informierenden Dienststellen rechtzeitig zu hören".²⁴⁵ Ferner muss diese das Generalsekretariat unterrichten und zwingend den Juristischen Dienst der Kommission zu allen Entwürfen "von Beschlüssen und Vorschlägen von Rechtsakten sowie zu allen Vorlagen, die rechtliche Wirkungen haben können"²⁴⁶ einschalten. Damit noch nicht genug: Es müssen alle "mit den Haushalten sowie mit Personal und Verwaltung befassten Generaldirektionen ... zu allen Vorlagen ..., die Auswirkungen auf den Haushaltsplan, die Finanzen, das Personal und die Verwaltung haben können"²⁴⁷ gehört werden; darüber hinaus noch die Generaldirektion für Finanzkontrolle.

Die federführende Dienststelle muss sich bemühen, einen Vorschlag zu erarbeiten, der die Zustimmung der übrigen relevanten Dienststellen findet.²⁴⁸ Dieser Satz stellt deutlich heraus, wie sehr auf die Interessen der anderen Generaldirektionen Rücksicht genommen werden muss. Sollte es zu keiner Einigung kommen, muss die federführende Dienststelle abweichende Stellungnahmen in ihrer Vorlage erwähnen. Vor dem Hintergrund dieser Strukturen braucht man sich nur an die breite Medienberichterstattung über den kommissionsinternen Machtpoker der

²⁴⁴ vgl. Art. 18 GOK - Die Europäische Umweltagentur (EUA) ist ein gutes Beispiel hierfür.

²⁴⁵ vgl. Art. 19 GOK

²⁴⁶ dito

²⁴⁷ dito

Spitzenbeamten²⁴⁹ zu erinnern, um Zweifel an der Unabhängigkeit einer in die Kommission eingebetteten Statistikdienststelle zu hegen.

Parallel zum Ausschuss der Eurostat-Direktoren (CD) arbeitet der 'Leitende Ausschuss für die statistische Information' (CDIS).²⁵⁰ Er sollte ursprünglich die institutionalisierte Schnittstelle zu den übrigen Generaldirektionen der Kommission sein, die schließlich Hauptauftraggeber und wohl auch -nutzer der Gemeinschaftsstatistik sind.²⁵¹ Der CDIS hat allerdings von Anbeginn an nicht den in ihn gesetzten Erwartungen entsprochen. Deshalb wird nach einem neuen Mandat für ihn gesucht.²⁵² Grund hierfür ist die allgemeine Unzufriedenheit der "Kunden"²⁵³, in erster Linie der übrigen Generaldirektionen, hinsichtlich seiner Effizienz. Leider, aber auch verständlicherweise, ist die Kommission nicht bereit, über die Gründe seines bisherigen Scheiterns näher Auskunft zu geben. Es handle sich um eine rein intrakommissionelle Organisationsfrage.

Der für Eurostat zuständige Kommissar²⁵⁴ ist ebenfalls noch für die GD 'Wirtschaft und Finanzen' verantwortlich. Offiziell vertritt er die GD innerhalb des Kommissionsgremiums, vor dem Europäischen Parlament und weiteren relevanten Institutionen. Eine GD kann grundsätzlich nicht am Willen ihres Kommissars vorbeiarbeiten. Sicherlich hängt aber viel von dessen Persönlichkeit²⁵⁵, seinem Standing innerhalb des Kommissionsgremiums und seinem Geschick wie auch dem seines Kabinetts ab, sich ein durchgängiges Netzwerk in der supranationalen Bürokratie aufzubauen. Einen diesbezüglich schwachen Kommissar können Generaldirektionen informationell aushungern und somit blocken. EU-Kommissar Poul Nielson, zuständig für die GD Entwicklung und das Amt für humanitäre Hil-

²⁴⁸ dito

²⁴⁹ vgl. etwa: Wernicke, Christian, "Der Mann will bleiben" in: Die Zeit, 06.04.2000 oder Friedmann, Bernhard, Interview "Die Widerstände im Apparat wurden unterschätzt" in: SZ, 13.04.2000

²⁵⁰ Abk. für: Comité directeur de l'information statistique

²⁵¹ Der CDIS "achtet darauf, dass der Bedarf der Kommission durch die statistischen Programme in effizienter und organisierter Weise gedeckt wird." - Franchet, Yves "Funktion der Statistik bei der europäischen Integration" in: AStA, Bd. 79, 1/1995, S. 20

²⁵² vgl. hierzu etwa die nicht näher ausgeführte Anregung, neue Impulse für den CDIS zu geben und seine Funktionsweise zu verbessern in: Eurostat, Unternehmensplan intern, 1998, S. 11

²⁵³ Eurostat, Qualität, 1999, S. 111

²⁵⁴ zur Zeit Pedro Solbes Mira (Stand: August 2002)

²⁵⁵ vgl. Schmitt v. Sydow, Kommentar zu Art. 155 EGV, 1997, Bd. 4, RN 19, S. 307

fe (ECHO), hat dies frühzeitig erkennen müssen und sehr drastisch formuliert:

"Mir ist nun klar, wem die Kommission gehört: nicht unbedingt den Mitgliedern der Kommission, sondern Spitzenbeamten auf höherer Ebene."²⁵⁶

Nielson scheint, den Glauben an die innere Reformfähigkeit der Kommissionsbürokratie weitgehend verloren zu haben.²⁵⁷ Yves-Thibault de Silguy, der früher für Eurostat zuständige Finanzkommissar²⁵⁸, konnte darüber nicht klagen. In der Kommission maßgeblich verantwortlich, die Euro-Einführung vorzubereiten, war für ihn die Aufsicht über die GD 'Wirtschaft und Finanzen' und zugleich über Eurostat eine ideale Kombination. Ohne jeden Zweifel war die Euro-Einführung in de Silguys Amtszeit das beherrschende Thema, mehr noch als die Osterweiterung oder Agrarreform. Bedenkt man die Rolle der übrigen GDs als Hauptauftraggeber Eurostats und bezieht gleichzeitig die deutlichen Prioritäten des Statistischen Programms 1993-97 bezüglich der Währungsunion²⁵⁹ ein, liegt der Schluss nahe, dass Eurostat wenig eigenen Entscheidungsspielraum bei der Umsetzung von Wünschen des einflussreichen de Silguy und der GD 'Wirtschaft und Finanzen' hatte. Mag sein, dass Eurostat seinen fachlichen Rat beisteuern durfte. Gleichzeitig aber traten die Rechtsgrundlagen, die Eurostat auf dem Papier ein Minimum an Unabhängigkeit, nämlich die fachliche, einräumen, allesamt erst im Laufe des Jahres 1997 in Kraft - also zu einer Zeit, in der die meisten grundsätzlichen Weichen für den Euro bereits gestellt waren. Wenngleich im Kommissionsgremium das Kollegialprinzip gilt und jeder Kommissar zu jedem Thema gleichberechtigt sprechen darf, so stellt doch Peter Ludlow fest, dass normalerweise das jeweils fachlich zuständige Mitglied deutlicher Wort- und Meinungsführer ist. Ludlow betont hierbei ebenfalls die Unterschiede zwischen starken und schwachen Amtsinhabern.²⁶⁰

De Silguys Nachfolger Pedro Solbes hat Eurostats Rolle einmal mehr als eng an die Kommission gebunden definiert. In einem Interview entgegnete er auf den Einwand, dass das Amt Teil eines politischen Organs sei, lediglich:

²⁵⁶ zitiert in: Oldag, Andreas "Die Kommission im Besitz der Beamten" in: SZ, 13.04.2000

²⁵⁷ Nicht zuletzt deswegen, da es ihm nicht gelang, den Betrugsskandal bei ECHO zufriedenstellend aufzuklären.

²⁵⁸ zurückgetreten mit der gesamten Kommission unter Jacques Santer am 16.03.1999

²⁵⁹ vgl. Kapitel 3.3.1.1)

²⁶⁰ vgl. Ludlow, Commission, 1991, S. 90

"Dass Eurostat eine Generaldirektion der Kommission ist, stellt sicherlich einen großen Vorteil beim ständigen Dialog zwischen den Generaldirektionen und bei der Zusammenarbeit dar, die sich natürlich zwischen diesen entwickelt hat."²⁶¹

Die Arbeit Eurostats für die Kommission wird also weiterhin aus deren Sicht als prioritär und vorteilhaft angesehen. Zu bezweifeln ist allerdings der erwähnte Vorteilcharakter der intrakommissionellen Aufhängung Eurostats. Würde Eurostat tatsächlich dem offenen Dienstleitungskonzept folgen, wäre eine solch eng gefasste Aussage undenkbar, ja sogar überflüssig. Eurostat ist und bleibt jedoch ein weitgehend kommissionsfixierter und ebenso -gesteuerter Dienst.

Eine Ausnahme bildet das Ernennungsverfahren des Eurostat-Chefs. Obwohl das allgemeine Verfahren zur Bestellung von Generaldirektoren offiziell als transparent und jedem, der die fachlichen wie rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, als offen gilt²⁶², ist hier die Verfügungsgewalt der Kommission und damit die Möglichkeit, die besten Fachleute einzusetzen, deutlich von nationalen Interessen eingeschränkt. In den früheren Protokollen der Amtsleiterkonferenz (DGINS) lässt sich sogar ganz offen starker Unmut der Statistikexperten über das weniger fachlich als vielmehr politisch motivierte Ernennungsverhalten der Kommission hinsichtlich verschiedener Eurostat-Chefs nachlesen. Man warf der supranationalen Ebene vor, nationalen Wunschkandidaten stattzugeben.²⁶³

3.2.1.3) Der Unternehmensplan von 1998 - das Sinnen der Generaldirektion nach eigener Identität

Über die geschichtliche Entwicklung Eurostats ist nur sehr wenig bekannt, auch im eigenen Hause. Das mag an der unentschlossenen Rolle des Amtes liegen. Einerseits würde man von einem Europäischen Statistikamt erwarten, dass es wie seine nationalen Pendanten, seine Entwicklung durchgängig dokumentiert. Die Benennung als 'Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften' und die räumli-

²⁶¹ vgl. Interview-Entwurf mit Pedro Solbes: Theis, Alfonse "Qualität – eine ständige Herausforderung für die Statistik" in Sigma 02/2000

²⁶² vgl. Art. 29 Europäisches Beamtenstatut, vgl. hierzu auch das interne Kommissionspapier "Verhaltensregeln für die Ernennungen nach A1- und A2 Stellen" (ohne nähere Dokumentangaben)

²⁶³ vgl. Europäische Gemeinschaften / Kommission, Protokolle, 1991, S. 166, 194 u. 316

che Trennung vom Hauptsitz der Kommission²⁶⁴ können den Eindruck erwecken, es handele sich um ein Amt nach institutionellem Vorbild etwa des StBA. Andererseits scheint sich die Generaldirektion Eurostat zu lange als integraler Teil der Kommission verstanden zu haben. Man kann bis in die späten neunziger Jahre aus annähernd jeder eigenen Charakterisierung seines Auftrages eine besondere Betonung der Kommissionsinteressen direkt ablesen.²⁶⁵ Wer jedoch nur wenig über seine eigene Historie weiß²⁶⁶, der kann die Erfahrungen aus positiven wie negativen Beispielen nur schlecht nutzen und an fachlichen Nachwuchs weiterreichen.

Im Gegensatz zu den übrigen Generaldirektionen verfügt Eurostat allerdings seit 1972 über ein eigenes Logo, das zusätzlich zum obligatorischen Sternenbanner der Gemeinschaft auf Dokumenten verwendet wird:



Es darf davon ausgegangen werden, dass dies den Versuch darstellte, ein wenig Eigenprofil zu entwickeln. Es allerdings als einen offenen Separationsakt von der Kommission zu werten, wäre angesichts des Entstehungsjahres übertrieben.

Eurostat hat 1998 in einer Broschüre seinen sogenannten 'Unternehmensplan' veröffentlicht, der neben einer kurzen Aufgabenbeschreibung und einem Wertekatalog die Vision des Amtes für das Jahr 2005 sowie einen abzuarbeitenden Aktionsplan enthält.²⁶⁷ Dieser Unternehmensplan kann als Ausdruck des Wunsches nach

²⁶⁴ Luxemburg, nicht Brüssel

²⁶⁵ vgl. beispielsweise Yves Franchets Beschreibung von Eurostats Auftrag in: Eurostat, Informationsgesellschaft, 1997, S. 0 (Innenseite Einband): "Eurostat hat die Aufgabe, den Informationsbedarf der Kommission und aller am Aufbau des Binnenmarktes Beteiligten mit Hilfe des europäischen statistischen Systems zu decken."

²⁶⁶ Es existiert eine zwanzigseitige kleine Broschüre. Nachteil: Sie betrachtet lediglich die Jahre 1953-1983 und ist wenig informativ. vgl. Eurostat, 30 years, 1983

²⁶⁷ vgl. Eurostat, Unternehmensplan, 1998; es gibt auch ein interne Version vgl. Eurostat, Unternehmensplan intern, 1998

weitgehender Selbständigkeit und eigener Identität gewertet werden.²⁶⁸ In der internen und damit deutlich selbstkritischeren Version des Unternehmensplanes hält Eurostat eine ganze Reihe seiner virulenten Schwächen fest:

- Organisation, Ressourcenmangel und unbefriedigende interne Arbeitsabläufe verhindere es, den wachsenden statistischen Informationsbedarf zu decken.
- Trägheit aufgrund von intrakommissionellen Verfahrensweisen schränke Eurostats Reaktionsvermögen ein.
- Die fehlende finanzielle Unabhängigkeit Eurostats verhindere eine zuverlässige mittelfristige Planung der statistischen Arbeit. Folge seien Unsicherheiten hinsichtlich der Ressourcenwirksamkeit. Immerhin bestehe Eurostats Etat zu gut der Hälfte aus Mitteln anderer gemeinschaftlicher Programme.
- Eurostat sei sich der Probleme seiner Partner im Statistischen System nicht ausreichend bewusst. Es fehle insbesondere an Erfahrungen im Bereich der direkten Datenerhebung.
- Man habe zu wenig Einfluss auf die Qualität der aus den Mitgliedstaaten angelieferten Daten. Stichworte sind beispielsweise Genauigkeit, Pünktlichkeit und Aktualität.²⁶⁹

Noch eine Vielzahl anderer Schwächen wird aufgezählt, unter anderem mangelndes Fachwissen der Mitarbeiter und ein unzureichendes Fortbildungssystem. Schlechtes Personalmanagement sowie der Standort Luxemburg bewirkten eine hohe Fluktuation unter jungen Mitarbeitern.

Im Unternehmensplan definiert Eurostat seine grundsätzliche Aufgabe als die Lieferung qualitativ hochwertiger, statistischer Information an die supranationalen sowie nationalen öffentlichen Institutionen, die Wirtschaft, Medien, Bildung und die breite Öffentlichkeit. Erstmals vermeidet es zumindest das Amt selbst, die Kommission *expressis verbis* hervorzuheben und spricht von seiner Aufgabe gegenüber der Europäischen Union. Die besondere Prioritätsstufe für die Kommissi-

²⁶⁸ Wie schon die Namensgebung andeutet, ähnelt dieser Plan den Leitbildern und Visionen der modernen Unternehmenswelt, über die 'corporate identity' erzeugt werden soll. Auch ist in Eurostats Vision hinsichtlich seiner eigenen Rolle im Jahr 2005 die Rede von Unternehmenssteuerungstheorien, so etwa 'Total-Quality-Management' (TQM) als Maxime für alle Bereiche. Timo Relander, Statistisches Amt Finnland, geht in einem Aufsatz soweit die Worte 'Unternehmen' und 'statistisches Amt' als Synonyme zu verwenden. - vgl. Relander, *Quality*, 1999, S. 47

²⁶⁹ vgl. Eurostat, Unternehmensplan intern, 1998, S. 6f.

onsinteressen ist damit allerdings nicht beseitigt, sondern lediglich aus dem Wortschatz gestrichen. Ein Beispiel hierfür sind etwa die später noch zu diskutierenden ein- und mehrjährigen statistischen EU-Programme, in deren Erstellungsprozess die Wünsche der Kommission weiterhin an erster Stelle stehen.²⁷⁰

Vier Aktionsfelder ergeben sich aus dem Unternehmensplan:

- die Erstellung vergleichbarer Gemeinschaftsstatistiken in Kooperation mit den nationalen Statistiksyste men,
- die Lieferung dieser Statistiken an sämtliche Organe und Institutionen im öffentlichen Sektor der EU, vor allem natürlich Politik und Verwaltung,
- die weitgestreute Verbreitung der Daten in Wirtschaft und europäischer Öffentlichkeit
- und die Unterstützung von EU-Mitgliedstaaten, Entwicklungsländern²⁷¹ sowie Länder Mittel- und Osteuropas beim Auf- und Ausbau ihrer Statistiksyste me.²⁷²

Fünf Grundwerte sollen das Handeln Eurostats bestimmen. Neben der Zufriedenheit des Datennutzers sind hier vor allem Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, Vertraulichkeit im Sinne der statistischen Geheimhaltung, Offenlegung von Methoden und Techniken sowie Einhaltung internationaler Normen zu nennen.²⁷³

Besonders die Vision Eurostats für seine eigene Rolle im Jahr 2005 lässt eine ganze Reihe von Schlüssen zu. So will man bis dahin "von Nutzern und Entscheidungsträgern auf nationaler und internationaler Ebene anerkannt als maßgebende Quelle statistischer Information sein."²⁷⁴ Eurostat soll dann für wissenschaftliche Objektivität und fachliche Unabhängigkeit bekannt sein. Die Vergleichbarkeit, Genauigkeit und Analysenqualität der Daten soll sich herumgesprochen haben, ebenso wie die gesteigerte Qualifikation von Eurostats Mitarbeitern. Ferner möchte man im Interessenfokus der Medien erster Ansprechpartner für Anfragen hinsichtlich Statistiken in der EU werden.

²⁷⁰ vgl. Kapitel 3.3.1)

²⁷¹ so im besonderen die im Zuge der Lomé-Abkommen assoziierten AKP-Staaten

²⁷² vgl. Eurostat, Unternehmensplan, 1998, ohne Seitenangabe

²⁷³ dito, ("Unsere Werte")

²⁷⁴ dito, ("Unsere Vision")

Am interessantesten lautet der Satz:

"In unserer Vision sind wir im Jahr 2005 *der* Koordinator der europäischen Statistik."²⁷⁵

Die Betonung liegt hier eindeutig auf dem kursiv hervorgehobenen "*der*". Eurostat spricht hier nicht mehr von der Gemeinschaftsstatistik, sondern ausdrücklich von der "europäischen Statistik". Dies geht deutlich über den Auftrag der Grundverordnung hinaus, die sich stets auf Gemeinschaftsstatistiken bezieht; also Statistiken, die im Zuge und zur Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken erstellt werden. Hier wird für die nicht allzu ferne Zukunft sehr deutlich ein Führungsanspruch über die europäische Statistikgemeinde geltend gemacht. Schließlich stellt sich Eurostat kurz zuvor in seiner Tätigkeitsbeschreibung bereits als "Koordinator des Europäischen Statistischen Systems, dem die für Statistik zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten angehören", vor.²⁷⁶

Das ganze Unterfangen, Eigenprofil zu entwickeln²⁷⁷, macht der Internet-Auftritt dann aber wieder zunichte und offenbart die gespaltene Seele Eurostats:

"Wie jedes Unternehmen im Dienstleistungssektor, geht Eurostat zunächst auf Anfragen nach präziser statistischer Information ein. Als Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften kommen diese Anfragen meistens von der Europäischen Kommission selbst."²⁷⁸

Eurostat setzt sich einerseits mit einem Dienstleister gleich, der seine Tätigkeit jedem anbieten würde, und zeigt andererseits sehr deutlich, dass es einen dominierenden Auftraggeber und zugleich Abnehmer gibt. Wofür also eine eigene Identität aufbauen? Dies würde nur Sinn machen, wenn die Generaldirektion tatsächlich das Ziel verfolgen würde, in seiner Außenwahrnehmung unabhängig von der politischen Institution 'Kommission' aufzutreten. Dann wäre es auch eine geeignete, vorbereitende Maßnahme, um tatsächlich in Zukunft einen solchen institutionellen Status zu erreichen.

²⁷⁵ vgl. Eurostat, Unternehmensplan, 1998, ohne Seitenangabe ("Unsere Vision")

²⁷⁶ dito, ("Unsere Tätigkeit")

²⁷⁷ womöglich als erster zaghafter Schritt hin zu mehr Eigenständigkeit

²⁷⁸ <http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/servde/part1/1c2.htm>

3.2.2) Kooperation Eurostats mit den nationalen statistischen Ämtern

Wer seine Hauptaufgabe in der Belieferung der EU-Kommission mit Daten sieht, braucht sich nicht zu wundern, dass er beispielsweise eine eigene Partnerschaftsgruppe braucht, um die Mitgliedstaaten zur Kooperation zu bewegen - schon gar, wenn man bedenkt, dass den EU-Mitgliedern dabei beträchtliche Kosten entstehen. Wo sich die amtliche Statistik selbst stets unter enormen Einsparzwängen sieht, mag letzteres Argument noch viel schwerer wiegen.

Es existieren zwei Informationsströme zwischen Eurostat und den NSÄ. So gibt es zum einen Statistiken, die vorrangig in Hinblick auf die politischen Ziele der Kommission erstellt werden. Zum anderen gibt es diejenigen, die sowieso Bestandteil nationaler Arbeitsprogramme sind und für die Ziele Eurostats von Interesse sind. Während letztere von den Mitgliedstaaten finanziert werden, kommt die Kommission teilweise für die im Gemeinschaftsinteresse erstellten Statistiken auf.²⁷⁹

Die Arbeitsteilung für die Gemeinschaftsstatistik zwischen Eurostat und den Mitgliedstaaten ist durch die Grundverordnung geregelt.²⁸⁰ Während die nationalen Träger der amtlichen Statistik gemäß der supranationalen Rechtsvorschriften für die Erhebung innerhalb ihres Geltungsbereiches verantwortlich zeichnen, übernimmt Eurostat die zentrale Sammlung und Vereinheitlichung nach den anerkannten Regeln. Eurostat erhebt also in den allermeisten Fällen die Daten nur bei den statistischen Ämtern. Einerseits trägt dies dem Grundsatz der Subsidiarität Rechnung, andererseits werden auf diese Weise unnötige Doppelerhebungen und die daraus erhöhte Belastung der Befragten weitgehend reduziert. Federführend kümmert sich Eurostat allerdings dafür um eine Reihe infrastruktureller Aufgaben, so etwa die Harmonisierung der Standards, Normen und Methoden innerhalb der EU voranzutreiben. Das ist Grundlage für das Vertrauen Eurostats in die Qua-

²⁷⁹ Von Fall zu Fall verschieden: zum Teil ganz, zum Teil bis zu 2/3 der Kosten - vgl. etwa Art. 13 Verordnung 95/2494/EG des Rates v. 23.10.1995 - meist jedoch werden solche Kommissionsfinanzierungen nur bei kurzfristigen Einzelmaßnahmen oder in Übergangszeiten angewendet.

²⁸⁰ vgl. Art. 8 Verordnung 322/97/EG des Rates v. 17.02.1997

lität der gelieferten nationalen Daten. Diese Arbeit erfolgt jedoch in relativ enger Kooperation mit den NSÄ. Eurostat soll dabei stets versuchen, die Gemeinschaftsperspektive zu wahren.²⁸¹ Eurostat erstellt darüber hinaus datenorientierte Analysen und Prognosen zu annähernd jedem Themenbereich, der die Gemeinschaftspolitiken direkt oder indirekt betrifft.

Die Zusammenarbeit läuft aber auch nicht immer so reibungslos, wie es Eurostat gerne darstellt. Der bundesdeutsche Statistische Beirat hat dies recht kritisch angemerkt:

"Insbesondere Statistikregelungen der Europäischen Union (EU) im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion haben dazu geführt, dass ein erheblicher Teil des deutschen Statistischen Programms durch europäische Vorgaben bestimmt ist. ... Die rechtsverbindlichen Vorgaben der Europäischen Union engen jedoch den Spielraum für Änderungen beim Programm der Bundesstatistik immer stärker ein. So mussten mehr als zehn Vorschläge zur Einschränkung von Statistiken u.a. deswegen verworfen werden, weil sie nicht mit bestehenden oder geplanten EU-Rechtsvorschriften zu vereinbaren wären."²⁸²

Im Rahmen knapper werdender Finanzmittel der amtlichen Statistik schlägt der Statistische Beirat in der Bundesrepublik regelmäßig Erhebungen zur Streichung vor, um Budget für wichtige Neuerungen freizusetzen. Da aber der Auskunftsanspruch der europäischen Ebene stetig zunimmt, ohne andere Erhebungen im selben Maße zurückzufahren, geraten die NSÄ immer mehr in Budgetschwierigkeiten. Folglich forderte der Statistische Beirat die Bundesregierung 1999 dringend auf, sowohl übermäßige Belastungen für die Befragten als auch für die statistischen Ämter durch zu hohe EU-Datenanforderungen entschlossen abzuwehren. Seiner Meinung nach sollten sich die supranationalen Institutionen untereinander besser abstimmen. Astrid Lulling, Statistikberichterstatlerin des Wirtschafts- und Währungsausschusses im Europäischen Parlament, bringt die Problematik auf einen einfachen Nenner: "Statistiken liebt keiner, der das Material liefern muss. Jeder greift aber gern auf eine gute Statistik zurück."²⁸³ Damit trifft sie den Kern, bringt allerdings keine Lösung. Zu befürchten ist eher, dass das Europäische Parlament, hat es sich erst an seine neuen Kompetenzen im Statistikbereich gewöhnt,

²⁸¹ vgl. Recktenwald, Europa, 1998, S. 18

²⁸² o. A. "Empfehlungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik - Bericht des Statistischen Beirats an die Bundesregierung" in: WiSta, 9/1999, S. 684

²⁸³ zitiert in: Jakob, Barbara "Gute Statistiken für einen stabilen Euro" in: Sigma, Nr. 1/1999, S. 21

noch zur Vermehrung des supranationalen Datenbedarfs beitragen könnte.

Aus bundesdeutscher Sicht, als nationalem Beispiel, finden die Regelungen des BStatG auf supranational angeordnete Erhebungen analoge Anwendung, sofern durch den EU-Rechtsakt nichts anderes vorgesehen ist.²⁸⁴ Beinhaltet ein solcher Rechtsakt Merkmale, die mit denen der Rechtsvorschrift für eine entsprechende Bundesstatistik nicht vergleichbar sind, so sind Auskünfte der Befragten hierauf freiwillig; es sei denn, die EU-Vorschrift sieht Auskunftspflicht vor.²⁸⁵ Wie im innerstaatlichen Bereich hat das StBA auch gegenüber den supra- und internationalen Partner vor allem die Aufgabe, an der Planung statistischer Programme sowie der methodischen und technischen Entwicklung und Harmonisierung von Statistiken mitzuwirken sowie entsprechende Beiträge etwa bei der Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu leisten.²⁸⁶ In diesem Falle hat das StBA jedoch nur Mitwirkungsfunktionen.²⁸⁷

Die bereits angesprochenen föderalen Besonderheiten in der bundesdeutschen amtlichen Statistik²⁸⁸ gestalten die Zusammenarbeit mit der supranationalen Ebene stets recht kompliziert. Es wurde jedoch eine 'Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union' unterzeichnet, die am 01.11.1993 in Kraft trat.²⁸⁹ Für das Statistische Bundesamt ergaben sich daraus einige wichtige Punkte in der Zusammenarbeit mit Eurostat:

- Für alle Sitzungen von Ausschüssen, Arbeitsgruppen und Task Forces auf supranationaler Ebene informiert die jeweilige StBA-Fachabteilung das zuständige²⁹⁰ Landesamt, welches wiederum seine Teilnehmer bekannt geben muss.
- Die StBA-Arbeitsgruppe für inter- und supranationale Zusammenarbeit meldet

²⁸⁴ vgl. § 18 Abs. 1 BStatG

²⁸⁵ vgl. § 18 Abs. 2 BStatG

²⁸⁶ vgl. Art. 19 BStatG

²⁸⁷ vgl. Begründung zum BStatG: (B) Besonderer Teil, 'Zu Art. 19'; Bundestagsdrucksache Nr. 10/5345 v. 17.04.1986

²⁸⁸ vgl. Kapitel 2.1.3.2)

²⁸⁹ vgl. als Grundlage hierfür § 9 'Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union' v. 12.03.1993; dieses Gesetz räumt dem Bundesrat stärkere Mitwirkung bei Verhandlungen und Entscheidungen hinsichtlich umzusetzender Maastrichter Vorgaben ein.

²⁹⁰ gemäß dem bundesdeutschen Fachausschussprinzip vgl. Kapitel 2.1.3.2)

hierauf alle bundesdeutschen Delegationsmitglieder an. Die Delegationsleitung übernimmt dabei immer das StBA.

- Deutsche Stellungnahmen müssen jedoch gemeinsam von Bund und Ländern gestützt sein. Sofern es der jeweilige Delegationsleiter zulässt, dürfen auch die Vertreter der Länder Erklärungen abgeben.²⁹¹

3.2.2.1) Das Ausschusswesen der Kommission als Kooperationsgrundlage in der amtlichen Statistik

Aufgefordert durch den Amsterdamer Vertrag²⁹² hat die Kommission dem Rat einen Novellierungsentwurf der Komitologie-Bestimmungen vorgelegt. Die Neuregelungen wurden 1999 angenommen. Es sei angemerkt, dass die Komitologie-Bestimmungen in allen Betätigungsfeldern der Kommission, zu denen eben auch die Statistik zählt, zum Tragen kommen können. Um die Gesamtproblematik verstehen zu können, ist es trotz Neuregelung unumgänglich, auch die Grundlagen aus dem Jahr 1987 zu kennen.

3.2.2.1.1) Die ursprüngliche Konzeption der Komitologie-Verfahrens

Der Rat leitete 1987 per Beschluss²⁹³ eine neue Ära für die Arbeitsweise der Kommission ein. Der Rat übertrug der Kommission die Durchführungsbefugnisse der Vorschriften in den von ihm erlassenen Basisrechtsakten. Dieser sogenannte "Komitologie-Beschluss" regelt die Modalitäten, wie die Kommission diese Befugnisse auszuüben hat und welche Einschränkungen sich der Rat vorbehalten kann. Grundsätzlich werden also Maßnahmenvorhaben der Kommission zu Komitologie-Angelegenheiten, wenn sie für den Bereich, auf den sich die Maßnahme beziehen soll, vom Rat durch einen Basisrechtsakt ermächtigt wurde. Ferner muss die Maßnahme als ein verbindlicher Rechtsakt der Kommission geplant sein, um Komitologie-Angelegenheit zu werden.

Der Beschluss von 1987 war einerseits logische Konsequenz des stetig anwachsenden Aufgaben- und Arbeitsvolumens, andererseits der Versuch, die recht

²⁹¹ vgl. StBA, Europa, 1998, S. 10

²⁹² vgl. Erklärung 31 der Schlussakte zur Amsterdamer Regierungskonferenz

²⁹³ vgl. Beschluss 87/373/EWG des Rates v. 18.07.1987

forsch agierende EU-Kommission an die nationalen Interessen zu binden. Um also die mitgliedstaatliche Komponente bei der Durchführung der Ratsrechtsakte wahren zu können, wurden und werden Ausschüsse eingesetzt. Sie setzen sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammen. Nach dem Beschluss gab es drei verschiedene Verfahrenstypen:

- den beratenden Ausschuss (Typ I)
- den Verwaltungsausschuss (Typ IIa + b) und
- den Regelungsausschuss (Typ IIIa + b).

Je weitreichender die Inhalte eines Ratsrechtsaktes waren und je mehr Regelungsbedarf der Rat sah, desto eher war er geneigt, einen Typ II- oder Typ III-Ausschuss einzusetzen. Insbesondere bei Programmen, umfassenden Systematiken oder auch im Fall der Grundverordnung wurde der Typ III eingesetzt. Eine exakte Abgrenzung, welche Ausschussvariante zu wählen sei, gab es allerdings nicht. Die folgende Tabelle zeigt, in welcher Form der Rat in seinen diversen Rechtsakten dem wichtigsten, ständigen statistischen Gremium, dem Ausschuss für das Statistische Programm (ASP)²⁹⁴ zwischen 1990 und 1999 Mitsprache eingeräumt hat.

Tabelle 1: Beschlussfassungsverfahren im ASP zwischen 1990 und 1999

Ausschusstyp	Anzahl der jeweils von Rat eingesetzten Typen
Beratend (I)	1
Verwaltend (IIa)	0
Verwaltend (IIb)	16
regelnd (IIIa)	5
regelnd (IIIb)	1
Insgesamt	23

Quelle: Statistische Rundschau Nordrhein-Westfalen, 2/99, S. 58

Inzwischen wurden entsprechend der umfangreichen Aktivitäten der EU und dem damit verbundenen Handlungsbedarf der Kommission mehrere hundert solcher Ausschüsse gebildet. Mitglieder sind die jeweiligen Vertreter der EU-Staaten. Den Vorsitz führt stets ein Kommissionsvertreter, der allerdings nicht Mitglied ist. Die Stimmenverteilung in den Ausschüssen gemäß Komitologie-Verfahren lehnt sich

analog an die im Rat an. Die Ausschussmitglieder sind im eigentlichen Sinne nicht Vertreter ihrer Behörden, sondern ihres Landes. Sie sind zwar aufgrund ihrer fachlichen Kompetenz berufen, es gilt jedoch, politische Mandate durchzusetzen beziehungsweise nationale Interessen zu wahren. In der Theorie ist festzuhalten, dass jeder Ausschuss (ob Typ I, II oder III) letztlich lediglich beratende Funktion hat. Egal wie dessen Stellungnahme ausfällt, die Kommission muss dieser nicht folgen. Sie kann den Maßnahmenentwurf unverändert an den Rat zur Entscheidung weiterleiten oder aber in Extremfällen, je nachdem wie wichtig ihr das Vorhaben ist, ihn ganz fallen lassen. Nur der Ablauf des sich anschließenden Rechtssetzungsverfahrens ändert sich. In der Praxis ist das Votum eines rein beratenden Ausschusses Typ I von vorwiegend informativem Interesse für die Kommission, das etwa eines Typ III-Ausschusses dafür um so gewichtiger. Die Kommission muss allerdings stets gegenüber den Ausschüssen dokumentieren, was sie gedenkt, aufgrund der Stellungnahme zu unternehmen, oder was sie bereits getan hat.

Betrachtet man nun das Verhältnis in Tabelle 1 (1:22 beziehungsweise 1:16:6) kann man wohl mit Recht behaupten, dass der Rat deutlich bemüht ist, sich Gestaltungsraum bei den Durchführungskompetenzen der Kommission offen zu halten. Die Kommission vermeidet es nur allzu gerne, den Rat direkt einschalten zu müssen. Das bedeutet unter den Bedingungen des Typ II- und Typ III-Ausschusses in jedem Fall höhere Kooperationsbereitschaft der Kommission gegenüber den nationalen Vertretern. Die folgende Tabelle 2 zeigt das Abstimmungsverhalten im ASP für die Typen IIb und IIIa. Hierzu muss man allerdings noch wissen, dass die Hauptverhandlungslast bereits in den unzähligen mit nationalen Beamten und Eurostat-Vertretern besetzten statistischen Arbeitsgruppen geleistet wird.²⁹⁵

²⁹⁴ näheres zu diesem Ausschuss siehe Kapitel 3.2.2.1)

²⁹⁵ siehe später Kapitel 3.2.2.1)

Tabelle 2: Abstimmungsverhalten im ASP

Ausschusstyp	Verfahrensanzahl im ASP	Zustimmung	Abstimmung vertagt	Weiterleitung an Rat
Typ IIb	10	6	4	-
Typ IIIa	32	23	6	3
Insgesamt	42	29	10	3

Quelle: Statistische Rundschau Nordrhein-Westfalen, 2/99, S. 62

Da die Komitologie-Abläufe bereits in zahlreichen Veröffentlichungen zur Genüge dargestellt wurden, soll über ihre grundsätzlichen Verfahrensabläufe hier nur die Tabelle 3 Auskunft geben.

Tabelle 3: Komitologie-Verfahren gemäß Ratsbeschluss 87/373/EWG

			Beratender Ausschuss			
Kommission	Ausschuss (I)		Kommission	Rat		Kommission
Vorschlag	Stellungnahme		Maßnahme, Stellungnahme so weit als möglich berücksichtigt	--		--
			Verwaltungsausschuss			
Kommission	Ausschuss (II)		Kommission	Rat		Kommission
Vorschlag	Zustimmung mit mind. 26 Stimmen		Maßnahme	--		--
Vorschlag	Ablehnung mit qualifizierter Mehrheit		Vorschlag an Rat	Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit Typ a) binnen 1 Monat Typ b) binnen 3 Monaten		Maßnahme gemäß Ratsvorgaben
			Regelungsausschuss			
Kommission	Ausschuss (III)		Kommission	Rat		Kommission
Vorschlag	Zustimmung mit qualifizierter Mehrheit		Maßnahme	--		--
Vorschlag	Ablehnung mit mind. 26 Stimmen		Vorschlag an Rat	Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit Typ a) binnen 3 Monaten Typ b) binnen 3 Monaten oder Blockade der Maßnahme mit einfacher Mehrheit		Maßnahme gemäß Ratsvorgaben oder keine Maßnahme

Ohne Zweifel wäre es absurd, von einem Elfenbeinturm in Brüssel oder Luxemburg aus ein gemeinsames Europa gestalten zu wollen, ohne genaue Kenntnis der Interessen dieses 'Europas der Regionen' und seiner mannigfaltigen Sonderfälle zu haben. Denn es würde bei einem Konstrukt ohne allgemeine Akzeptanz bleiben. Ein Scheitern wäre vorprogrammiert. Die Kritik an der abgehobenen 'Brüsseler Bürokratie' würde treffender denn je. Auch wäre es ein fundamentaler und zugleich arroganter Fehler, das über Generationen von Fachleuten angesammelte Know-how zu übergehen. Schließlich muss nicht für alles das Rad neu erfunden werden. Ob es denn schließlich besser würde, bleibt stark zu bezweifeln. Dennoch ist die Konstruktion des nationalen Interessenpokers, ob nun innerhalb des Komitologie-Verfahrens oder aber auf Ratsebene, Stichwort COREPER, Finanz- und Wirtschaftsausschuss, etc., keine erstrebenswerte Lösung im supranationalen Blick auf das große Ganze. Für den Interessenschwerpunkt der vorliegenden Arbeit, die Unabhängigkeit der Statistik von politischen Interessen auf EU- wie auf nationaler Ebene, ließe sich zumindest über das Konstrukt einer eigenständigen supranationalen Zentralinstitution nachdenken, die die NSÄ aus ihrer nationalen Befangenheit herauslöst und in eine echtes Europäisches Statistiksistem integriert. Nun könnte man fragen, was es brächte, die Verantwortung rechtlich aus der Hand der Mitgliedstaaten zu nehmen. Die alten nationalen Klüngel blieben weiterhin bestehen. Um dem entgegenzuwirken, müsste der Austausch statistischen Personal viel stärker gefördert werden und dies zwischen allen beteiligten Ebenen.

Bis zu einem gewissen Grad wird die Komitologie zum Einfallkanal für nationale Interessen, die sich beileibe nicht nur auf Verfahrensabläufe und sonstige technische Fragen beziehen. Das Komitologie-Verfahren, insbesondere in Form der Ausschuss-Typen II und III, rüttelt am supranationalen Gedanken und an einem wünschenswert unabhängigen Status der EU-Kommission. Der Leiter der Kommissionsvertretung in Berlin, Axel Bunz, nannte die Komitologie den "Hemmschuh der Kommission". Komitologie mache supranationale Vorgänge intransparent und wenig demokratisch legitimiert. Lieber solle sich die Kommission einer Reihe von Befugnissen entledigen, um sich wieder auf das Wesentliche konzen-

trieren zu können.²⁹⁶ Dieser Wunsch ist durchaus nachvollziehbar: Schließlich musste sich die Kommission allzu oft über die Angewohnheit des Rates, häufiger als vielleicht notwendig Verwaltungs- und Regelungsausschüsse einzusetzen, ärgern. Diese können dann, ausgestattet mit den beschriebenen Verfahrensrechten, doch vehement auf die Einhaltung nationaler Interessen pochen. Auf die Frage, warum diese Praxis besteht, gibt es zwei gegensätzliche Antworten. Offiziell setzt der Rat Ausschüsse mit Typ III-Rechten bei besonders wichtigen und anspruchsvollen Aufgaben ein. Inoffiziell aber sind sich die Kommissionsmitarbeiter im Klaren darüber, dass der Rat Hauptthort nationaler Interessen ist und über Regelungsausschüsse die Arbeit der Kommission überwacht.

3.2.2.1.2) Novelle der Komitologie - Mit mehr Transparenz zu breiterer Akzeptanz

Steter Tropfen höhlt den Stein. Und dies gilt im positiven Sinne auch für die Komitologie. Sie wurde in den neunziger Jahren immer wieder in Wissenschaft und Medien als Grundübel für all jenes, was auf europäischer Ebene schief lief, gescholten. Leidtragende in der öffentlichen Wahrnehmung war meist die Kommission. Dass aber viele der zu kritisierenden Punkte eher dem Rat und seiner den Mitgliedstaaten zugewandten Entscheidungshaltung anzulasten gewesen wäre, blieb dabei häufig außen vor. Mit der Ausdehnung des Kodexverfahrens²⁹⁷ erstarkte das Europäische Parlament. Ihm war das kaum verständliche und keineswegs demokratische Komitologie-Verfahren nie geheuer. Auch war die Kommission bereits in der Schlussakte²⁹⁸ der Regierungskonferenz zu Amsterdam aufgefordert worden, dem Rat einen Änderungsvorschlag für den bestehenden Komitologie-Beschluss zu liefern.²⁹⁹ Dem kam sie Mitte 1998 nach.³⁰⁰ Mitte 1999 hat dann der Rat durch Beschluss³⁰¹ den alten Komitologie-Rechtsakt vollständig auf-

²⁹⁶ Gespräch mit Axel Bunz am 30.11.1998 in München

Das wäre tatsächlich wünschenswert: Nicht umsonst mahnt der Europäische Rechnungshof immer wieder an, dass beispielsweise zu viel Geld aus der Gemeinschaftskasse in Betrügereien oder auch im Verwaltungschaos der supranationalen Ebene verschwindet. vgl. beispielsweise 'Bericht des Europäischen Rechnungshofes' v. 16.11.1999 unter http://www.eca.eu.int/DE/reports_opinions.htm

²⁹⁷ vgl. Art. 251 EGV

²⁹⁸ vgl. dort 'Erklärung 31'

²⁹⁹ vgl. Beschluss 87/373/EWG des Rates v. 18.07.1987

³⁰⁰ vgl. Vorschlag 98/380/KOM der Kommission v. 16.07.1998

³⁰¹ vgl. Beschluss 99/468/EG des Rates v. 28.06.1999

gehoben und zeitgleich einen neuen implementiert. Dadurch wurde der Weg für einige entscheidende Änderungen frei:

- Die Untervarianten a und b der bisherigen Ausschuss-Typen II und III entfallen komplett. Dies verringert die Zahl der Ausschussarten, erleichtert vorab die Entscheidungsfindung hinsichtlich des zu wählenden Typs und erhöht die Transparenz der Verfahrensabläufe. Auch werden die Verfahren nicht mehr mit römischen Buchstaben abgekürzt, sondern 'Beratungs-', 'Verwaltungs-' und 'Regelungsverfahren' genannt.³⁰²
- Es werden erstmals Kriterien für die Auswahl des Ausschuss-Typen aufgestellt, die allerdings nicht bindend sind. Es gilt: Sofern Verwaltungsmaßnahmen wie etwa zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Agrar- oder Fischereipolitik oder aber im Rahmen eines Programms Maßnahmen mit deutlicher Haushaltsbelastung zur Entscheidung stehen, soll das Verwaltungsverfahren angewandt werden.³⁰³ Maßnahmen der Kommission von "allgemeiner Tragweite", aufgrund derer wesentliche Bestimmungen des jeweiligen Basisrechtsaktes umgesetzt werden sollen, sollen in Regelungsverfahren zur Entscheidung gebracht werden. Im Beschluss werden Beispiele wie Maßnahmen zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen genannt. Doch lässt sich der Rat durchaus Spielraum offen, indem er auch nicht-wesentliche Bestandteile eines Basisrechtsaktes unter bestimmten Bedingungen im Regelungsverfahren behandelt wissen will.³⁰⁴ Wenig konkret heißt es zum vergleichsweise schwachen Beratungsverfahren, es solle überall da zur Anwendung kommen, wo es am zweckmäßigsten erscheine.³⁰⁵ Dass der Kommission dieses Verfahren in jedem Fall das liebste wäre, da es ihr in der Umsetzung ihrer Pläne keine Hindernisse in den Weg stellen kann, ist verständlich. Umgekehrt ist es dem Rat das wohl am wenigsten taugliche, um seine beziehungsweise die Interessen der Mitgliedstaaten genügend berücksichtigt zu sehen.

³⁰² vgl. hierzu auch: Erklärungen 99/C 203/01 der Kommission zum Beschluss 99/468/EG des Rates v. 28.06.1999 (2. Erklärung)

³⁰³ vgl. Art. 2 a Beschluss 99/468/EG des Rates v. 28.06.1999

³⁰⁴ vgl. Art. 2 b dito

³⁰⁵ vgl. Art. 2 c dito

- Der Gesamtbericht der Kommission für 1999 spricht von einem "Überwachungsrecht"³⁰⁶, das dem Europäischen Parlament gegenüber der Kommission garantiert würde.³⁰⁷ Hintergrund: Das Parlament kann demnach, eine Maßnahme, die einem der Komitologie-Ausschüsse vorliegt, durch eine mit Gründen versehene Entschließung zur Prüfung an die Kommission zurückverweisen. Hierzu muss es an dem Zustandekommen des Basisrechtsaktes, auf den sich die jeweiligen Durchführungsbefugnisse der Kommission beziehen, im Zuge des Kodezisionsverfahren³⁰⁸ mitgewirkt haben. Gleichzeitig muss es der Überzeugung sein, dass die zu beschließende Maßnahme über die im jeweiligen Basisrechtsakt festgelegten Durchführungsbefugnisse der Kommission hinausgehen. Die Kommission ihrerseits kann dann entweder dem betroffenen Ausschuss einen neuen Entwurf unterbreiten oder Parlament und Rat einen Vorschlag vorlegen oder aber, und dies ist zumindest theoretisch ein Wermutstropfen, das Verfahren im Ausschuss normal fortführen. Letztere Variante erscheint jedoch in der Praxis reichlich unangebracht. Schließlich wäre ein blindes Übergehen der Parlamentsbedenken keine gute Grundlage für die weitere gute Zusammenarbeit, auf die die Kommission besonderen Wert legt:

"Durch diese verschiedenen Faktoren sollen die herkömmlichen Ursachen von Konflikten zwischen dem Parlament und dem Rat in Fragen betreffend die Komitologie, insbesondere bei der Annahme von Rechtsakten im Mitentscheidungsverfahren, verringert werden."³⁰⁹

- Im Sinne der allgemeinen Transparenzsteigerung leitet die Kommission künftig alle notwendigen Informationen wie etwa Tagesordnungen, Sitzungsprotokolle, Abstimmungsergebnisse, Listen der Ausschussmitglieder etc. an das Parlament weiter. Sie weist rechtzeitig auf Maßnahmen hin, die sie dem Rat zuleitet, und auf solche, die zur Entscheidung in den Ausschüssen anstehen.³¹⁰ Schließlich kann nur so gewährleistet werden, dass das Parlament sein Überwachungsrecht in Form eines möglichen Einspruchs überhaupt ausüben kann.

- Auch gegenüber der Öffentlichkeit sollen für die Ausschüsse künftig dieselben

³⁰⁶ vgl. <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/de/1999/pt0981.htm> : Gesamtbericht 1999, Kap. IX, Abschnitt 4: Durchführungsbefugnisse der Kommission (2/4) RN 981

³⁰⁷ vgl. Art. 5 Abs. 5 sowie Art. 8 Beschluss 99/468/EG des Rates v. 28.06.1999

³⁰⁸ vgl. Art. 251 EGV

³⁰⁹ vgl. <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/de/1999/pt0981.htm> : Gesamtbericht 1999, Kap. IX, Abschn. 4: Durchführungsbefugnisse der Kommission (2/4) RN 981

³¹⁰ vgl. Art. 7 Abs. 3 Beschluss 99/468/EG des Rates v. 28.06.1999; allerdings nur, sofern der betroffene Basisrechtsakt über das Kodezisionsverfahren gem. Art. 251 EGV zustande kam.

Verpflichtungen zur Offenlegung von Dokumenten gelten, wie sie bereits seit 1994 für die Kommission gelten.³¹¹

- Ferner ist die Kommission verpflichtet, eine Liste aller Ausschüsse im Komitologie-Verfahren zu erstellen und zu veröffentlichen.³¹²

In einem direkten Vergleich des ursprünglichen Kommissionsvorschlags mit dem endgültigen Ratsbeschluss stellt man fest, dass erst nach Konsultation auf Ratsseite eine Reihe entscheidender Neuerungen eingefügt wurden. Dass die Kommission nicht von allein beispielsweise auf ein parlamentarisches Überwachungsrecht ihrer Beschlussverfahren gekommen ist, ist nicht verwunderlich. Der Rat hat deutlich sein Bemühen gezeigt, der angeschlagenen Kommission und ihrer Arbeitsweise im Zuge der Komitologie-Novelle einen allgemein akzeptableren Rahmen zu verleihen. Insbesondere das angesprochene Überwachungsrecht des Parlaments sowie die in Angriff genommene Offenlegung von Ausschussunterlagen sind echte vertrauensbildende Maßnahmen. Indirekt gewinnt das neue Komitologie-Verfahren sicherlich durch die bedingte parlamentarische Kontrollmöglichkeit ein höheres Maß an demokratischer Akzeptanz. Immerhin steht das Parlament nun bis zu einem gewissen Grad in der Mitverantwortung für eine geordnete, den Interessen der EU-Ebene dienliche Durchführung der Bestimmungen aus den Basisrechtsakten des Rates.

Die Kommission hat bezüglich des neuen Komitologie-Beschlusses drei Erklärungen in einem Dokument abgegeben. Dort heißt es unter anderem:

"In bezug auf das Verwaltungsverfahren verweist die Kommission darauf, dass sie stets bestrebt ist einen befriedigenden Beschluss herbeizuführen, der im Ausschuss größtmögliche Unterstützung findet. Die Kommission wird den Standpunkten der Ausschussmitglieder Rechnung tragen und es vermeiden, sich einem im Ausschuss vorherrschenden Standpunkt zur Ablehnung der Zweckmäßigkeit einer Durchführungsmaßnahme entgegenzustellen."³¹³

³¹¹ vgl. Art. 7 Abs. 2 Beschluss 99/468/EG des Rates v. 28.06.1999; Grundlage: Art. 255 EGV

³¹² vgl. Art. 7 Abs. 4 Beschluss 99/468/EG des Rates v. 28.06.1999

³¹³ vgl. hierzu auch: Erklärungen 99/C 203/01 der Kommission zum Beschluss 99/468/EG des Rates v. 28.06.1999 (1. Erklärung - zu Art. 4)

Die Statistikerin Ortrud Kötz sieht hierin die formelle Bestätigung einer bislang gehegten Praxis im ehemaligen Typ II-Verfahren.³¹⁴ Vergleicht man allerdings die Abstimmungsergebnisse gemäß Verfahren IIb in Tabelle 2³¹⁵ so sind beispielsweise im Ausschuss für das Statistische Programm vierzig Prozent der Abstimmungen zumindest vertagt worden. Und dies, obwohl bereits in den Unterarbeitsgruppen an gemeinsamen Standpunkten gearbeitet worden war. Es kommt aber noch ärger. Die Kommission bestätigt in der dritten Erklärung auch für das Regelungsverfahren nach Art. 5 des neuen Komitologie-Beschlusses seine deutliche Kooperationsbereitschaft. In "besonders empfindlichen Bereichen"³¹⁶ will sie sich um ausgewogene Lösungen für Durchführungsmaßnahmen bemühen und sich nicht mehr gegen überwiegend ablehnende Standpunkte zur Zweckmäßigkeit von Durchführungsmaßnahmen stellen. Gewinner der neuen Komitologie-Regelungen sind neben dem Europäischen Parlament deutlich die EU-Mitgliedstaaten. Die Kommission zieht als Verlierer vom Feld. Der Rat und seine "Wachhunde" in den Ausschüssen haben einmal mehr implizit Kompetenzen zurückgewonnen, die ursprünglich durch die Übertragung von Durchführungsbefugnissen der Kommission zustanden. In den "empfindlichen" Angelegenheiten verstehen die Mitgliedstaaten keinen Spaß. Gemäß Tabelle 2 war es immerhin im ASP in rund zehn Prozent aller Typ-IIIa-Entscheidungen zu keiner Einigung gekommen. So musste sich in letzter Konsequenz der Rat mit Angelegenheiten beschäftigen, die er eigentlich auf Ausschussebene bei der Kommission geklärt wissen wollte. Das demütige Einlenken der Kommission in den Erklärungen zum neuen Komitologie-Verfahren sowie ihr durch den Rat stark erweiterter Novellierungsentwurf sind deutliche Zeichen für die Unzufriedenheit der Mitgliedstaaten mit dem Gebaren der "geheimen EU-Regierung".

³¹⁴ vgl. Kötz, Ortrud "Die Bedeutung der neuen Komitologieregelung für die Gemeinschaftsstatistik" in: Statistische Rundschau Nordrhein-Westfalen, 2/99, S. 66

³¹⁵ vgl. Kapitel 3.2.2.1.1)

³¹⁶ Erklärungen 99/C 203/01 der Kommission zum Beschluss 99/468/EG des Rates v. 28.06.1999 (3. Erklärung - zu Art. 5)

3.2.3) Bedeutende Statistikgremien und -ausschüsse auf supranationaler Ebene

Beileibe nicht jeder Ausschuss, der sich mit Statistikfragen auf EU-Ebene beschäftigt, ist in das sogenannte 'Ausschussverfahren im Rahmen der Ausübung von Durchführungskompetenzen durch die Europäische Kommission', sprich die Komitologie, eingebunden. Es zeigt sich zwar bei der folgenden Betrachtung der wichtigsten Gremien, dass nur dort, wo die Komitologie in Form von Verwaltungs- und Regelungskompetenz zum Tragen kommt, auch gewichtige Verfügungsgewalt besteht. Dennoch sind auch die übrigen Gremien fester Bestandteil im Entstehungsprozess von Entscheidungen hinsichtlich europäischer Statistik.

3.2.3.1) Die Amtsleiterkonferenz (DGINS) und der Ausschuss für das Statistische Programm (ASP)

Aus dem Jahr 1953, einer Zeit, in der die Kooperation der amtlichen Statistik in Europa noch vorwiegend auf sogenannten 'Gentlemen's Agreements' basierte, stammt die sogenannte Amtsleiterkonferenz (DGINS).³¹⁷ Dieser informellen Runde auf höchster Statistikebene gehören als feste Teilnehmer der Generaldirektor Eurostats sowie die Leiter der NSÄ an. Die DGINS kommt termingleich zur dritten ASP³¹⁸-Sitzung eines jeden Jahres jeweils im September zusammen. Hierzu werden auch gerne weitere Fachleute und verantwortliche Politiker eingeladen. Insgesamt hat sich die Teilnehmerzahl inzwischen auf über 60 eingependelt.

Als eigentlicher Vorgänger des heute dominierenden ASP wurde die DGINS dennoch beibehalten, da sie ein gutes Gesprächsforum ist, in dem die Großen der europäischen Statistik weitgehend losgelöst von Ausschusszwängen innovative, strategische und auch heikle Themen³¹⁹ zur Sprache bringen können. Außerdem ist die Tagesordnung der ASP-Sitzungen sowohl mit Komitologie- als auch Nicht-Komitologie-Angelegenheiten mehr als ausgelastet. Ein auch für die vorliegende Arbeit besonders interessantes Referat hat beispielsweise der inzwischen pensio-

³¹⁷ DGINS ist die offizielle Abkürzung und heißt 'Directeurs généraux des Instituts Nationaux de Statistique'

³¹⁸ Abk. für: Ausschuss für das Statistische Programm

³¹⁹ In älteren Protokollen liest man hier schon mal auch Kritik aus Mitgliedstaaten über offensichtlich nicht nach fachlichen Kriterien erfolgte Besetzungen des Generaldirektor-Posten bei Eurostat. vgl. Kapitel 3.2.1.2)

nierte Eurostat-Direktor Alberto de Michelis auf der 80. Amtsleiterkonferenz 1994 in London gehalten. Hierbei stellte er in aller Kürze einige grundsätzliche Gedanken hinsichtlich größerer institutioneller Unabhängigkeit Eurostats vor.³²⁰

Die Bedeutung der DGINS ist mit Gründung des ASP zurückgegangen, was sich unter anderem auch daran zeigt, dass man inzwischen statt wie früher zweimal inzwischen nur noch einmal jährlich zusammenkommt. Derzeit, wie man aus Sekretariatskreisen hört, wird an einem neuen Mandat der DGINS gearbeitet, das voraussichtlich stärker auf die Themen der EU-Osterweiterung ausgerichtet sein wird und damit Kritik der Beitrittskandidaten entgegenwirken soll, die sich angesichts einer näher rückenden Aufnahme bislang noch zu wenig berücksichtigt fühlen. Gerade der inoffizielle Charakter der Konferenz gekoppelt mit der hochkarätigen Besetzung bietet hierfür einen gebührenden, aber rechtlich unverfänglichen Rahmen.

Spätestens seit 1987 wurde eine Neuordnung der statistischen Zusammenarbeit zwischen supranationaler Ebene und den Mitgliedstaaten unumgänglich. So besaßen eben diese Treffen der bis dahin führenden Amtsleiterkonferenz keinerlei Rechtsverbindlichkeit und waren deshalb auf Dauer keine tragbare Lösung, um die widerstreitenden nationalen Interessen in einem sich stetig verdichtenden Netz ausreichend zu steuern. Dieser Erkenntnis verliehen die Bestimmungen des neuen Komitologie-Beschlusses, die eine offizielle Form der Zusammenarbeit im Bereich der Rechtsetzung durch die Kommission vorschrieben, Nachdruck. Doch es dauerte tatsächlich zwei Jahre, bis der Rat mit seinem Beschluss³²¹ zur Einsetzung des Ausschusses für das Statistische Programm (ASP) der Verwirklichung seiner eigenen Vorgaben aus dem Komitologie-Beschluss im Bereich Statistik grünes Licht gab. Ein drängendes Argument hierfür war die anstehende Verabschiedung des gemeinschaftlichen Statistischen Programms 1989-1992³²², dessen Überwachung somit gleich in die Obhut des ASP übergeben werden konnte.

³²⁰ Diese Ausführungen werden später noch aufgegriffen. vgl. Kapitel 4.1.1)

³²¹ vgl. Beschluss 89/382/EWG des Rates v. 19.06.1989

³²² vgl. Entscheidung (o. A.) des Rates 19.06.1989 (ABl. Nr. C 161, S. 1 v. 28.06.1989)

Im ASP treffen der Generaldirektor Eurostats, als Vorsitzender,³²³ sowie seine 15 nationalen Amtskollegen zusammen.³²⁴ Zusätzlich, und dies natürlich im Sinne der verstärkten gesamteuropäischen Zusammenarbeit, nehmen die NSÄ-Leiter aus dem EFTA-/EWR-Raum teil. Sie arbeiten voll mit und sind lediglich von Abstimmungen ausgeschlossen.³²⁵ Weitere Beobachter etwa der Europäischen Zentralbank (EZB) oder anderer Statistikausschüsse kommen hinzu. Auf den ersten Blick paradox wirkt vielleicht, dass der ASP-Vorsitzende kein Mitglied des ASP ist. Es gibt aber eine logische Erklärung. Die EU-NSÄ-Leiter sind nicht Vertreter ihres Amtes, sondern ihres Staates, ebenso wie der ASP-Vorsitzende nicht als Repräsentant des Statistikamtes Eurostat an der Sitzung teilnimmt, sondern als der der Kommission. Nur wer an den Abstimmungen teilnimmt, gemäß der vertraglichen Stimmgewichtung der EU-Staaten, ist auch Mitglied des Ausschusses. Der Kommissionsvertreter hat logischerweise keine "supranationale Stimme". Dennoch kommt dem Vorsitzenden durch sein Recht, die Tagesordnung festzulegen, erhebliches Gewicht zu. Kurz gesagt: Was der Kommission als nicht opportun erscheint, kann der Vorsitzende durch Ignorieren vertagen oder im Extremfall sogar ganz verhindern.

Zweimal im Jahr muss der Ausschuss zusammentreten³²⁶, tatsächlich haben sich inzwischen vier Treffen etabliert - nämlich im März, im Mai termingleich mit der DGINS, im September termingleich mit der Vollsitzung des Europäischen Beratenden Ausschusses für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (CEIES)³²⁷ sowie im November. Die Arbeit des ASP ist nicht öffentlich.³²⁸ Seine Aufgaben, als bedeutendstem offiziellem Statistikgremium in der Gemeinschaft, sind mannigfaltig. In seinem Einsetzungsbeschluss heißt es: Der ASP unterstützt die Kommission, wobei vorrangig die GD Eurostat gemeint ist, bei der

³²³ vgl. Art. 4 ASP GO v. 06.06.1995

³²⁴ vgl. Art. 1 ASP GO v. 06.06.1995; Die NSÄ Leiter dürfen sich natürlich von ein bis zwei Experten begleiten lassen; für die Bundesrepublik ist stets ein Vertreter der Bundesländer darunter.

³²⁵ vgl. Art. 3 ASP GO v. 06.06.1995; nähere Informationen finden sich im Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum - Protokoll 30 mit besonderen Bestimmungen für die Gestaltung der Zusammenarbeit im Bereich der Statistik (Porto; 02.05.1992; ABl. Nr. L 001 vom 03.01.1994 S. 197; geändert am 08.02.1994, ABl. Nr. L 85 v. 30.03.1994, S. 66)

³²⁶ vgl. vgl. Art. 6 ASP GO v. 06.06.1995

³²⁷ vgl. Kapitel 3.2.3.3)

³²⁸ vgl. Art. 20 ASP GO v. 06.06.1995

allgemeinen Koordinierung der mehrjährigen statistischen Programme.³²⁹ Hierbei soll er sicherstellen, dass die Maßnahmen des Gemeinschaftsprogramms mit denen der nationalen Programme in Einklang stehen.³³⁰ Das Einwirken der nationalen auf die supranationale Ebene ist unschwer zu übersehen. Was, wie bereits angesprochen, der Kommission schon immer ein Dorn im Auge war, nämlich die Angewohnheit des Rates nur allzu gerne Regelungsausschüsse einzusetzen, trifft auch zum Teil auf den ASP zu. Denn auch er nimmt bestimmte Aufgaben in dieser Form wahr.³³¹ Die Formulierung vom Einklang der Maßnahmen in supranationalen und nationalen Programmen heißt nichts anderes, als dass das EU-Programm keineswegs nationale Interessen und in diesem Zusammenhang auch Finanzen übermäßig strapazieren darf. Unter anderem um dies sicherzustellen, sitzen die NSÄ-Leiter im ASP. Die nationalen ASP-Vertreter sind wie in jedem anderen Ausschuss unter Komitologie-Richtlinien zwar einerseits Träger von wertvollem, zusätzlich regional-spezifischem Fachwissen, aber mindestens im selben Maße sind sie auch das wachsame Auge der Interessen ihres Landes.

Neben der Arbeit am mehrjährigen Programm wirkt der ASP auch maßgeblich an der Planung der jährlichen Statistischen Arbeitsprogramme der Kommission mit. Hierbei erarbeiten die Eurostat-Experten zur Mai-Sitzung des ASP einen ersten Entwurf für das kommende Jahr, der Auskunft über vorrangige Maßnahmen und geplante Rechtsakte geben soll. Änderungsvorschläge des ASP soll Eurostat umgehend in den Zweitentwurf einarbeiten, mit dem sich dann die Programm-Arbeitsgruppe des ASP im Bereich Juni/Juli auseinandersetzt. Der Zweitentwurf inklusive Empfehlungen wird zur Stellungnahme an die Leiter der NSÄ geschickt. Nach Rücklauf entscheidet der ASP-Vorsitzende, ob vor der endgültigen Sitzung im November noch weitere Beratungen in der Arbeitsgruppe durchgeführt werden müssen.³³² Wie ein Gespräch mit dem StBA ergab³³³, ist man auf nationaler Seite häufig weder mit den Zielsetzungen noch mit der Ausführung der Programme abschließend zufrieden. Jahresprogramme seien nur sinnvoll, wenn sie auch tat-

³²⁹ vgl. hierzu Kapitel 3.3.1)

³³⁰ vgl. Art. 2 Beschluss 89/382/EWG des Rates v. 19.06.1989

³³¹ vgl. weiter unten in diesem Punkt die Arbeitsweise des ASP im Komitologie-Verfahren

³³² vgl. Art. 13 ASP GO v. 06.06.1995

³³³ Gespräch mit Martina Hahn (StBA, Abteilung 1, AG für Inter- und Supranationale Zusammenarbeit) in Wiesbaden am 06.08.1998

sächlich Arbeitsprogramme seien. In einer eigenen Broschüre mahnt das StBA dringend Verbesserung an:

"Alle deutschen Mitglieder in Eurostat-Arbeitsgremien sollten sich dafür einsetzen, dass der Inhalt des Statistischen Jahresprogramms den jeweils zuständigen Fachgremien vorgelegt, in Hinblick auf innersektorale Prioritäten mit den Vertretern der Mitgliedstaaten diskutiert und Fortschritte bei seiner Umsetzung durch die Arbeitsgremien kritisch begleitet werden."³³⁴

Eine wirklich verheerende Aussage über die Arbeitsqualität in der Vergangenheit, die kaum eines weiteren Kommentars bedarf. Würde diese Formulierung nicht in hohem Maße der Realität entsprechen, hätten sich die deutschen Vertreter nicht so weit auf dem brüchigen Eis der supranationalen Diplomatie hinausgewagt.

Der ASP nimmt auch maßgeblich an der Vorbereitung statistikrelevanter Rechtsakte des Rates teil. Die Facharbeitsgremien und der ASP sollen die Vorlagen so weit wasserdicht und konsensfähig machen, dass sie auf Ratsebene ohne weitere fachliche Diskussion verabschiedet werden können. Je früher auf das Know-how der Mitgliedstaaten zurückgegriffen werde, desto leichter ließen sich später etwa Entscheidungen des Rates, die ja im Gegensatz zu Verordnungen bestimmten Spielraum lassen, in den Mitgliedstaaten umsetzen. Es wird argumentiert, dass dies auch die Qualität der europäischen Statistik steigern.³³⁵ Andererseits sollte man nicht übersehen, dass die nationalen Bürokratien so früh wie irgend möglich, ihren Einfluss geltend machen wollen. Gerade im Bereich der Ratsrechtsakte, der nicht über die strengen Richtlinien der Komitologie verfügt, ist dies aus nationaler Sicht nachvollziehbar. Die Stellungnahmen des ASP bei ratsinitiierten Rechtsakten haben verständlicherweise keinen bindenden Charakter. Schließlich wäre es etwas merkwürdig, würde ein Wächter seinen Auftraggeber überwachen.

Besonders große Bedeutung kommt den Arbeitsgruppen (AG) zu, die zum Teil vom ASP, aber in der Mehrzahl von Eurostat selbst eingesetzt werden. Denn die Hauptarbeit wird verständlicherweise nicht in den ASP-Sitzungen selbst oder von den NSÄ-Leitern erledigt. Diesen Part übernehmen die schier unendlichen AGs, von denen rund 100 unter anderem auch die im ASP zu regelnden Fragen vorbereiten. Hier treffen die Interessen der Mitgliedstaaten richtig aufeinander. Die

³³⁴ StBA, Europa, 1998, S. 7

StBA-Expertin Martina Hahn spricht vom "knallharten nationalen Interessenpokker", der auf dieser Ebene stattfindet. Manchmal brauche es zehn bis zwanzig Sitzungen der entsprechenden AG bis ein Entwurf überhaupt annähernd reif zur Vorlage in der eigentlichen ASP-Sitzung sei.³³⁶ Hier haben die nationalen Beamten ihre Mandate, die sie von ihren Behördenleitern mit auf den Weg zur AG-Sitzung bekommen, zu verteidigen und möglichst durchzusetzen. Und genau auf solchen undurchsichtigen, wenig supranational gesinnten Ebenen wird Europa verhandelt. Genau dies sind die Ebenen, die besonders im Zusammenhang mit dem Komitologie-Verfahren immer wieder kritisiert wurden. Hier ist das Einfallstor nationaler Interessen auf die supranationale Ebene, hier werden zum Teil positive Ansätze für ein Gemeinsames Europa auf dem Altar nationaler Kungeleien geopfert oder zumindest bis zur Unkenntlichkeit deformiert. Problematisch hierbei ist auch das Auffinden von Verantwortlichen im nachhinein. Zwischen Kommission, Ausschüssen und AGs die tatsächlichen Entscheidungsträger auszumachen, scheint unmöglich. Die Spuren verlieren sich im unüberschaubaren Heer der gesichts- und namenlosen nationalen Beamten. Ein Direktor des italienischen ISTAT monierte 1999 auf einer Tagung sehr deutlich, dass im momentanen Status der partnerschaftlichen Zusammenarbeit nationale Interessen zu stark auf Eurostats Entscheidungen Einfluss haben.³³⁷

Erscheint die Arbeitsweise der AGs undurchsichtig, so wird es beim Verständnis des angewandten Komitologie-Verfahrens in den ASP-Sitzungen keineswegs besser. Einerseits kann er in allen erdenklichen Ausschuss-Typen tätig werden, andererseits behandelt er aber auch Nicht-Komitologie-Angelegenheiten.³³⁸ Der ASP kann in allen drei Ausschussformen aktiv werden.³³⁹ Vorbereitende Sitzungen können zu Komitologie-Angelegenheiten, also zu von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen, anberaumt werden, die eine Reihe von Informationen vorab erbringen sollen. Hierzu gehört unter anderem, nach welchem der drei Aus-

³³⁵ vgl. StBA, Europa, 1998, S. 7

³³⁶ Gespräch mit Martina Hahn (StBA, Abteil. 1, AG für Inter- und Supranationale Zusammenarbeit) und Gregor Kyi (StBA, Pressestelle), Wiesbaden, 06.08.1998

³³⁷ vgl. Giovanni, Enrico zitiert in: Rienstra, Summary, 1999, S. 25

³³⁸ Innerhalb der ASP-Tagesordnung pendelt sich das Verhältnis etwa bei 3:7 Komitologie- gegenüber Nicht-Komitologie-Punkten ein.

³³⁹ vgl. Art. 8 ASP GO v. 06.06.1995

schussverfahren das Thema zu behandeln ist, wie die stimmberechtigten Mitglieder zu dem Thema stehen (pro, contra, Enthaltung) und ob es sich um einen sogenannten A-, B- oder C-Punkt der Tagesordnung für die Hauptsitzung handeln wird. "A" bedeutet Einstimmigkeit für die vorgeschlagene Maßnahme. Bei "B" sind mindestens 8 Vertreter dafür. "C" umfasst alle anderen Angelegenheiten.³⁴⁰ Dies heißt für die Abstimmung in der ASP-Sitzung folgendes:

"A" Die Maßnahme gilt als genehmigt, sofern kein Mitglied Diskussion beantragt.

"B" Sofern kein Mitglied Diskussion beantragt, gelangt die Maßnahme ohne eine solche zur Abstimmung.

"C" Die Maßnahme muss vor der Abstimmung zunächst diskutiert werden.

In den Sitzungsprotokollen heißen die Tagesordnungspunkte dann allerdings:

- 'Zur Entscheidung' (sie sind die Komitologie-Punkte),
- 'Zur Stellungnahme - strategisch',
- 'Zur Stellungnahme - laufende Angelegenheiten' und
- 'Sonstiges'.

Im Anhang der vorliegenden Arbeit findet sich zum besseren Verständnis des realen Ablaufs der Auszug eines ASP-Sitzungsprotokolls aus dem Jahr 1998.³⁴¹ Viele bislang theoretisch dargelegte Fakten lassen sich bei eigener Lektüre eines solchen Sitzungsprotokolls leichter nachvollziehen. Leider wird meist darauf verzichtet, vortragende oder auch widersprechende Mitgliedstaaten namentlich zu benennen, sofern nicht ausdrücklich darauf bestanden wird.

³⁴⁰ vgl. Art. 9 u. 10 ASP GO v. 06.06.1995

³⁴¹ siehe Anhang B)

3.2.3.2) Der Ausschuss für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (AWFZ)

Auf einen Entwurf der Kommission hin war per Ratsbeschluss bereits Anfang 1991 der Ausschuss für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (AWFZ)³⁴² eingesetzt worden - also schon gut ein Jahr vor Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages. Auf seinem Madrider Treffen 1989 hatte der Europäische Rat zuvor die Vorgaben der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 bestätigt, die Wirtschafts- und Währungsunion schrittweise umzusetzen. Die per Ratsentscheidung³⁴³ anzustrebende Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten erforderte einen höheren Grad an Vereinbarkeit und eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Hierzu benötigte die Gemeinschaft eine Reihe kohärenter Indikatoren zu Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzfragen, um die ab 01.07.1990 beginnende erste Phase der WWU erfolgreich angehen zu können. Der zur Erarbeitung und Überwachung des statistischen Programms per Ratsbeschluss³⁴⁴ eingesetzte ASP wird im AWFZ-Einsatzbeschluss ausdrücklich als positiver Faktor für die Zusammenarbeit von Kommission und nationalen Statistikern erwähnt; gleichzeitig wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Erstellung von Währungs- und Bankenstatistiken überwiegend den nationalen Zentralbanken unterstehe. McLennan nannte es den "Geist der Partnerschaft"³⁴⁵, den Eurostat mit dem AWFZ auf das Europäische Währungsinstitut (EWI) bei seiner Gründung ausdehnte. Nicht zuletzt angesichts des enormen Arbeitspensums, das durch die anstehende Währungsunion aufgeworfen wurde, erfolgte diese Einsicht. Der AWFZ habe den Konfliktbereich und die Erfordernisse von Kooperation und Teilung der Verantwortung dargelegt, so McLennan.³⁴⁶ Ähnlich dem EWI und nunmehr der EZB verlangt auch Eurostat von den Mitgliedstaaten Daten in tiefer sachlicher und regionaler Gliederung, um eine Zahlungsbilanz für die Europäische

³⁴² vgl. Beschluss 91/115/EWG des Rates v. 25.02.1991

³⁴³ vgl. Entscheidung 90/141/EWG des Rates v. 12.03.1990

³⁴⁴ vgl. Beschluss 89/382/EWG des Rates v. 19.06.1989

³⁴⁵ McLennan, Partnerschaft, 1994, S. 33

³⁴⁶ An der Zahlungsbilanzstatistik lässt sich dies besonders gut nachvollziehen, da sowohl die Amtsstatistiker sie im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung benötigen als auch das Europäische System der Zentralbanken zur Festlegung der Geldpolitik.

Union aufzustellen. Statt einer eigenen Erhebung auf europäischer Ebene beschränkt sich Eurostat auf eine Evaluation der angelieferten nationalen Daten. Im Gegensatz zur Währungspolitik ist das Erheben von Daten zu außenwirtschaftlichen Transaktionen zwischen den EWU-Teilnehmern in Form der Zahlungsbilanz für die Finanz-, Wirtschafts- und Strukturpolitik auch weiterhin von hoher Bedeutung. Schließlich bleiben diese drei Politikfelder maßgeblich in nationaler Hand.³⁴⁷

Bereits 1964 hatte der Rat, um die Zusammenarbeit zu stärken, beschlossen, den 'Ausschuss der Präsidenten der Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft' einzusetzen³⁴⁸, dem neben den Zentralbankpräsidenten auch in der Regel ein Kommissionsmitglied angehörte. Der Ausschuss sollte "Konsultationen über die allgemeinen Grundsätze und großen Linien der Zentralbankpolitik"³⁴⁹ abhalten. Eine wohl bewusst schwammige Formulierung, um nicht den Widerstand der Zentralbanken zu provozieren, die bereits in den 60er Jahren über einen hohen Unabhängigkeitsstatus gegenüber der Politik verfügten. Mit Beschluss des Rates³⁵⁰ Anfang 1990 wurden die Befugnisse dieses Ausschusses erweitert. Der Ausschussvorsitzende sollte nunmehr zu Sitzungen des Rates Zugang erhalten, sofern Kernbereiche aus dem Ausschussaufgabengebiet im Rat behandelt würden.³⁵¹ Selbstverständlich ist hier das im Lichte der WWU sinnvolle, wenngleich nicht uneigennützig Bemühen der Politiker zu erkennen, den Kontakt zu den teilweise "eigensinnigen" Zentralbankern zu intensivieren. Ferner, und hier kommt die Schlinge, die die Politiker auslegten, sei ab sofort der Ausschuss von einer nationalen Zentralbank zu konsultieren, bevor sie Entscheidungen etwa hinsichtlich ihrer jährlichen Festlegung des nationalen Geld- und Kreditmengenziels treffe.³⁵² Das hier gesponnene Informationsnetzwerk

³⁴⁷ Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanzstatistik in der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion in: Infobrief EWWU, Nr. 9, 09/1997, S. 17f.

³⁴⁸ vgl. Beschluss 64/300/EWG des Rates v. 08.05.1964 (geändert durch Beschluss 90/142/EWG des Rates v. 12.02.1990), ausführlich zu diesem Ausschuss: vgl. Weinbörner, EZB, 1998, S. 147ff

³⁴⁹ Art. 3 Beschluss 64/300/EWG des Rates v. 08.05.1964

³⁵⁰ vgl. Beschluss 90/142/EWG des Rates v. 12.03.1990

³⁵¹ vgl. Punkt 2. des Beschlusses 90/142/EWG des Rates v. 12.03.1990 (Einfügung des Art. 2a in den Beschluss 64/300/EWG des Rates v. 08.05.1964)

³⁵² vgl. Punkt 3. des Beschlusses 90/142/EWG des Rates v. 12.03.1990 (Änderung des Art. 3 des Beschlusses 64/300/EWG des Rates v. 08.05.1964)

diente nicht zuletzt Kommission und Rat als Frühwarnsystem vor Alleingängen einiger Zentralbanker. Und etwa vergleichbar mit den entsprechenden Regeln der Deutschen Bundesbank im Verhältnis zur Bundesregierung³⁵³ wurde eine Formulierung gefunden, die alles und zugleich nichts bedeuten kann: "Die Mitglieder des Ausschusses handeln ... in eigener Verantwortung und berücksichtigen dabei die Ziele der Gemeinschaft."³⁵⁴ Insgesamt wurde dieser Ausschuss von der Kommission als nicht geeignetes Gremium für eine enge Kooperation mit ihr bewertet.

Um ihren Aufgaben bei der Euro-Einführung gerecht werden zu können³⁵⁵, brauchte die Kommission ein geeigneteres Kooperationsforum als den Ausschuss der Zentralbankpräsidenten. Der AWFZ sollte diese Lücke schließen. Ihm gehören je Mitgliedstaat zwischen ein und drei Vertreter der wichtigsten mit WFZ-Statistiken befassten Institutionen ihres Mitgliedstaates sowie drei Vertreter der Kommission an. Ferner können neben einem Mitglied des Ausschusses der Zentralbankpräsidenten und einem Vertreter des Währungsausschusses als Beobachter auch Vertreter anderer Organisationen, die zur Sache beitragen können, eingeladen werden.³⁵⁶ Nach dem Änderungsbeschluss des Rates Anfang 1996 wurde das EWZ mit ein bis drei Vertretern aufgenommen³⁵⁷, dessen Rolle inzwischen die EZB übernommen hat. Im Ausschuss haben die Mitgliedstaaten, die Kommission und die EZB je eine Stimme.³⁵⁸

Der AWFZ nimmt auf eigene Initiative oder Anforderung durch den Rat beziehungsweise die Kommission zur Entwicklung und Koordinierung von WFZ-Statistiken Stellung, die im Rahmen der Gemeinschaftspolitik erforderlich werden. Dies gilt auch für andere Wirtschaftsstatistiken, sofern sich Beziehungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

³⁵³ vgl. § 12 Art 1 u. Art. 2 BBankG

³⁵⁴ vgl. Punkt 4. des Beschlusses 90/142/EWG des Rates v. 12.03.1990 (Einfügung des Art. 3a in den Beschluss 64/300/EWG des Rates v. 08.05.1964)

³⁵⁵ hier im besonderen das für nötig befundene mehrjährige Arbeitsprogramm für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken und die dabei erarbeiteten Indikatoren

³⁵⁶ vgl. Art. 4 Beschluss 91/115/EWG des Rates v. 25.02.1991

³⁵⁷ vgl. Punkt 2. des Beschlusses 96/174/EG des Rates v. 26.02.1996 (Änderung Art. 4 des Beschlusses 91/115/EWG des Rates v. 25.02.1991)

³⁵⁸ dito

(VGR), zu den WFZ-Statistiken ergeben.³⁵⁹ Als beratender Ausschuss im Komitologie-Verfahren berät er die Kommission in allen Fragen der mehrjährigen WFZ-Statistikprogramme.³⁶⁰ Aber auch vor der Verabschiedung des europäischen Statistikgesetzes wurde der AWFZ beispielsweise gehört. Eurostat hat jedoch stets darauf hingewiesen, dass es zwar die Arbeit des AWFZ berücksichtige, aufgrund seines beratenden Charakters jedoch an dessen Stellungnahmen keineswegs gebunden sei.

Der AWFZ ist heute die wichtigste institutionalisierte Schnittstelle zwischen den Statistiksystemen der Ämter und der Zentralbanken. Zu Recht allerdings warf Erich Bader, ÖSTAT-Präsident, schon Mitte der 90er Jahre die Frage auf, ob und inwieweit die Trennung dieser beiden Statistikbereiche sinnvoll sei und nicht sogar die Einheitlichkeit des Europäischen Statistiksystems gefährde.³⁶¹ Sicherlich, und niemand wird ihm das verdenken, argumentiert Bader hier aus der Sicht der Statistikämter. Die Kompetenz, als alleiniger offizieller Statistiklieferant verantwortlich zu zeichnen, hätte man sich nicht aus der Hand nehmen lassen dürfen. Dem Argument ist insoweit beizupflichten, als jede weitere Ebene, die offizielle Statistiken generiert, zu Verwirrungen der Nutzer und einer gewissen Interessenintransparenz führt. Andererseits genießen inzwischen doch die Mehrzahl aller Notenbanken des ESZB einen höheren Autonomiestatus gegenüber der Politik als die NSÄ. Ausschlaggebend für diese Entwicklung waren die verschärften Anforderungen des Maastricht Vertrages hinsichtlich der rechtlichen Konvergenz für die Teilnahme an der EWU.³⁶²

³⁵⁹ vgl. Art. 2 Beschluss 91/115/EWG des Rates v. 25.02.1991

³⁶⁰ vgl. Art. 3 Beschluss 91/115/EWG des Rates v. 25.02.1991

³⁶¹ Bader, Antwort, 1994, S 59

³⁶² Allerdings hatte noch der im März 1998 vorgelegte Konvergenzbericht des Europäischen Währungsinstitutes deutlich gemacht, dass eine ganze Reihe nationaler Bestimmungen den Anforderungen des Maastrichter Vertrages hinsichtlich der Unabhängigkeit der Nationalbanken innerhalb des ESZB und der EWWU nicht genügen. vgl. EMI, Convergence, 1998, S. 287ff

3.2.3.3) Der Europäische Beratende Ausschuss für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (CEIES)

Neben dem ASP, als gewissermaßen Hauptgremium, und dem AWFZ, als wichtigstem Beispiel für ein Schnittstellengremium, verkörpert der Europäische Beratende Ausschuss für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (CEIES³⁶³) eine dritte bedeutende funktionelle Kategorie, die für die supranationale Statistikerarbeit von Bedeutung ist. Er soll die Partnerschaft in der europäischen Statistik fördern und unterstützt dabei Rat und Kommission hinsichtlich des Statistischen Gemeinschaftsprogramms mit besonderem Augenmerk auf den Bedarf der Datennutzer und die Kostenfrage im Erhebungsprozess.³⁶⁴ Der CEIES soll einen breiten Ausblick über das statistische System geben und trägt in seiner Zusammensetzung dem inzwischen kooperativen Grundgedanken in der europäischen Statistik Rechnung. Der Ausschuss soll die Meinung der europäischen Gesellschaft insgesamt gegenüber der Gemeinschaftsstatistik vertreten.³⁶⁵ In seiner Zusammensetzung und durch seine grundsätzliche Aufgabenausrichtung ist er als Konzertierungsorgan beispielsweise mit dem bundesdeutschen Statistischen Beirat³⁶⁶ vergleichbar.

Eingesetzt wurde der CEIES per Ratsbeschluss³⁶⁷ Anfang 1991. Die Kommission stellt vier Vertreter, denen das für die Politik der statistischen Information verantwortliche Kommissionsmitglied angehören muss³⁶⁸, welches wiederum auch den CEIES-Vorsitz übernimmt.³⁶⁹ Ferner sind der Vorsitzende des AWFZ, die 15 Leiter der EU-NSÄ, drei weitere Leiter aus dem EWR-/EFTA-Raum sowie je Mitgliedstaat zwei angesehene Vertreter aus den Bereichen Wirtschaft, Sozialwe-

³⁶³ franz.: 'Comité consultatif Européen de l'Information statistique dans les domaines Economique et Social'

³⁶⁴ vgl. Art 1 Beschluss 91/116/EWG des Rates v. 25. Februar 1991

³⁶⁵ vgl. Eurostat, CEIES, 2000, S. (Faltblatt o. A.); die Gründung des CEIES geht auf einen gemeinsamen Vorschlag Jacques Delors, dem damaligen Kommissionspräsidenten, und seines Vizes, dem damals für die Politik der statistischen Information verantwortlichen Kommissar Henning Christophersen, von 1989 zurück.

³⁶⁶ vgl. Art. 4 BStatG

³⁶⁷ vgl. Beschluss 91/116/EWG des Rates vom 25. Februar 1991

³⁶⁸ derzeit Pedro Solbes Mira (Stand: Juli 2001), Vorgänger: Yves-Thibault de Silguy (Kommission unter Jacques Santer); die aktuellen weiteren Kommissionsvertreter sind Yves Franchet (Generaldirektor Eurostat) sowie seine beiden Amtskollegen aus den GD 'Wirtschaft und Währung' sowie 'Arbeit und Soziales'

sen und Wissenschaft Mitglieder des CEIES.³⁷⁰ Letztere werden auf Vorschlag der Mitgliedstaaten und nach Konsultation der Kommission durch den Rat berufen.

Neben seiner jährlichen Vollsitzung hat der CEIES vier Unterausschüsse³⁷¹ gebildet, in denen während des Jahres ein Hauptteil der Arbeiten geleistet wird. In der Vollsitzung berichten die Unterausschüsse über ihre Tätigkeit, woraufhin die Stellungnahmen des CEIES formuliert werden. Diese, die ebenso wie der jährliche Hauptbericht an eine Vielzahl einzelstaatlicher wie supranationaler Institutionen geleitet werden, haben keinen rechtlich verbindlichen Charakter. Sie werden entweder auf Aufforderung, und hier meist durch die Kommission, aber auch in Eigeninitiative abgegeben.³⁷² Im Gegensatz zum CEIES ist der Aufgabenbereich des AWFZ wesentlich enger definiert. Dafür muss dieser aber in allen WFZ-Belangen gemäß Komitologie-Beschluss³⁷³ gehört werden, der CEIES hingegen zu keinem statistischen Vorhaben zwingend. Allerdings kann er zu annähernd jedem relevanten Thema seine Ansichten äußern. Auch wenn der CEIES aus dem Etat der Kommission finanziert wird, sein Sekretariat bei ihr angesiedelt ist und er namentlich ebenso wie der AWFZ ein beratender Ausschuss ist, so unterliegt er dennoch in keiner Weise Komitologie-Bestimmungen. Nichtsdestotrotz schätzt der CEIES seine Aufgabe und Wirkung im Gesamtkontext als gefestigt ein:

"Im allgemeinen finden die Stellungnahmen und Empfehlungen des CEIES uneingeschränkte Aufnahme, und sie üben einen starken Einfluss auf die Beschlussfassung aus."³⁷⁴

So reagiert Eurostat stets auf die Stellungnahmen und legt dar, was es hinsichtlich der Empfehlungen zu tun gedenke oder bereits getan habe.

³⁶⁹ vgl. Art. 6 Beschluss 91/116/EWG des Rates vom 25. Februar 1991

³⁷⁰ Die Zahl der NSÄ-Leiter und der Vertreter der Mitgliedstaaten wurde nach dem EU-Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens durch den Beschluss 97/255/EG des Rates v. 14.04.1997 angepasst.

³⁷¹ vgl. Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 CEIES Geschäftsordnung v. 17.09.1999; Themenbereiche der Unterausschüsse: 'Sozialstatistik', 'Wirtschafts- und Währungsstatistik', 'Innovation für die Bereitstellung, Produktion und Verbreitung von Statistiken' und die 'Studiengruppe Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI)'. Positiv im Sinne von Übersichtlichkeit und Prozessstraffung ist anzumerken, dass der CEIES gem. Art. 10 Abs. 1 seiner GO die Anzahl seiner Unterausschüsse von sich aus auf maximal vier beschränkt hat.

³⁷² Bestand die Arbeit des CEIES anfangs zu rund 90 Prozent aus Eigeninitiativen, so verschiebt sich dieser Anteil inzwischen stetig zugunsten der Aufforderung durch andere Institutionen. Dennoch sind die Eigeninitiativen bislang noch in der Mehrzahl.

³⁷³ vgl. Beschluss 87/373/EWG des Rates v. 13.07.1987

Die Meinungen über die Arbeit des CEIES waren aber besonders in den ersten Jahren nach seiner Gründung nicht immer positiv. Auf der 80. DGINS in London (1994) hatten der britische Vertreter William McLennan sowie sein spanischer Amtskollege José Quevedo eine erste kritische Zwischenbilanz nach rund zwei Jahren CEIES-Bestehen gegeben.³⁷⁵ So sollte etwa der Ausschuss über ein Organ verfügen, das häufiger als die durch ihre Teilnehmerzahl³⁷⁶ wenig effektive Vollsitzung zusammentrete und dauerhafter Ansprechpartner sei. Dies wurde inzwischen im sechsköpfigen, sogenannten 'Büro' des CEIES verwirklicht. Dessen Hauptaufgabe besteht darin, die Ausschussarbeit grundsätzlich vorzubereiten, wobei insbesondere Fragen, die sich aus den Anträgen der Benutzer oder der Lieferanten der Statistiken ergeben, berücksichtigt werden. Die Büromitglieder setzen sich aus dem stellvertretenden CEIES-Vorsitzenden, den Unterausschussvorsitzenden sowie einem ständigen Vertreter Eurostats zusammen, die viermal jährlich tagen.³⁷⁷ Um dem Gedanken der intraeuropäischen Verständigung Rechnung zu tragen, wird in der Tagesordnung der Bürositzungen, die stets in anderen EU-Mitgliedstaaten stattfinden, die Beschäftigung mit dem jeweils gastgebenden statistischen Amt und dessen Entscheidungsprozessen aufgenommen.³⁷⁸

Die Arbeit der Vollsitzung, wie eingefordert, effektiver zu gestalten, ist in Anbetracht der Mitgliederzahl und der "illustren" Mischung von Vertretern und Interessen wohl schwer möglich. Quevedo nannte es in diesem Zusammenhang ein "Gremium mit stark eingeschränkter Verfügungsgewalt ..., das sich mit der Lenkung der vielseitigen Initiativen äußerst schwer tut."³⁷⁹ Ähnlich der Arbeitsweise von Ausschussparlamenten hat der CEIES aber eben darauf auch mit der Bildung seiner effektiveren Unterausschüsse reagiert. Den Vorwurf McLennans, der Ausschuss würde viel zu spät aktiv und hätte deshalb keine Chance, effektiv auf Planungskonzepte im Sinne seiner Aufgabenstellung einzuwirken, sieht das CEIES-Sekretariat als ausgeräumt an. Schließlich spiele man gerade bei der Erstellung des Statistischen Gemeinschaftsprogramms eine tragende Rolle und da müsse

³⁷⁴ vgl. Eurostat, CEIES, 2000, S. (Faltblatt o. A.)

³⁷⁵ vgl. McLennan, Partnerschaft, 1994, S. 33 und Quevedo, Partnerschaft, 1994, S. 44

³⁷⁶ Durch die 1995 bislang letzte Aufnahme von drei Staaten in die EU sind es nun deutlich mehr als 50 Vertreter, nicht zu vergessen die Vertreter des EWR und der EFTA. McLennans und Quevedos Kritik ist 1994 also sogar noch von einer geringeren Zahl ausgegangen.

³⁷⁷ vgl. Art. 7 CEIES GO v. 17.09.1999

³⁷⁸ vgl. Eurostat, CEIES, 2000, S. (Faltblatt o.A.)

³⁷⁹ Quevedo, Partnerschaft, 1994, S. 44

man frühzeitig eingreifen. Spätestens seit zwei Jahren laufe dies reibungslos. Alles in allem hat der CEIES McLennans und Quevedos Anregungen grundsätzlich aufgenommen und umgesetzt. Dass der Ausschuss heute wesentlich besser funktioniert, sieht man beispielsweise an der Resonanz auf die bis zu dreimal jährlich durchgeführten CEIES-Seminare zu verschiedensten Fragen der Statistik.³⁸⁰ Die Teilnehmerzahl ist von anfangs 40 auf inzwischen rund 120 angestiegen. Die Seminare bringen ebenfalls Arbeitsergebnisse, die wie die der Unterausschüsse, in die Stellungnahmen und Berichte des CEIES einfließen. Auch die EU-Parlamentarier, die spätestens seit der Aufnahme der Gemeinschaftsstatistik in das Kodezisionsverfahren³⁸¹ ein bedingtes Maß an Interesse zeigen, rufen inzwischen Unterlagen vom CEIES ab.³⁸²

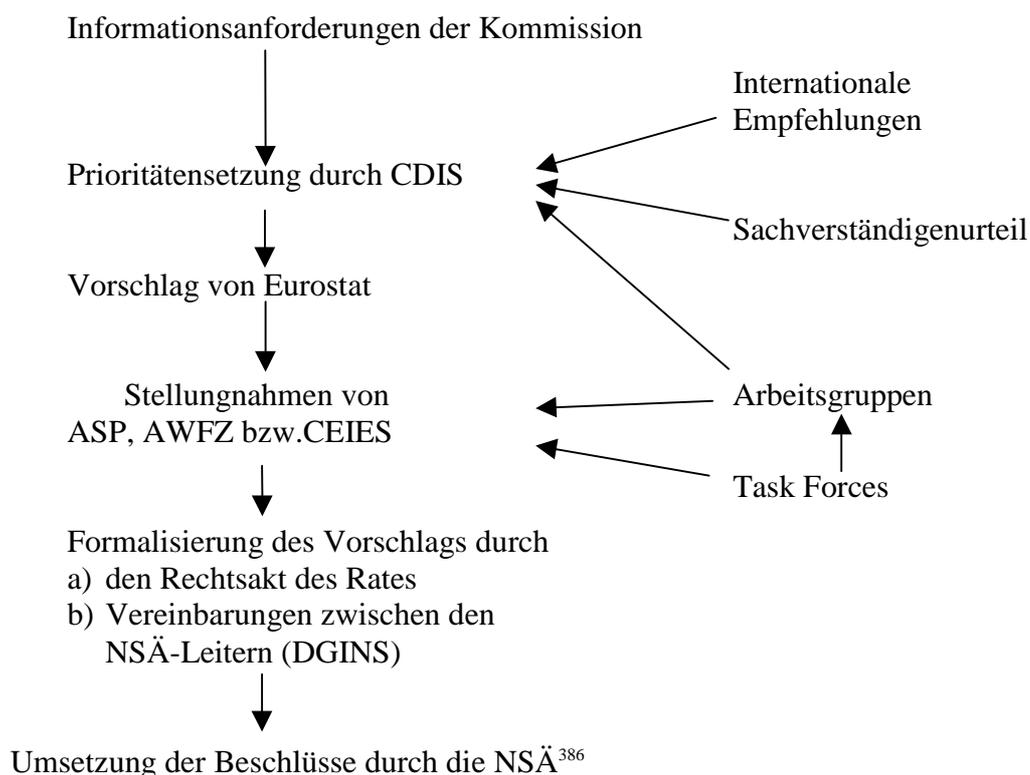
³⁸⁰ vgl. Art. 11 CEIES GO v. 17.09.1999

³⁸¹ vgl. Art 285 EGV

³⁸² Die Frage, ob dies die von Quevedo angesprochene Verfügungsgewalt des CEIES tatsächlich erhöht, konnte das Ausschusssekretariat nicht beantworten. Sein Ansehen steigt dadurch sicherlich.

3.2.3.4) Zusammenfassung

Selbstverständlich gibt es im Bereich der Gemeinschaftsstatistik neben ASP, AWFZ und CEIES noch eine große Anzahl anderer Ausschüsse³⁸³, die teilweise auch im Komitologie-Verfahren tätig werden, so z. B. der für Agrar-³⁸⁴ oder der für Außenhandelsstatistik.³⁸⁵ Doch die drei näher dargestellten decken die zum allgemeinen Verständnis wichtigsten unterschiedlichen Interaktionskategorien von Statistikausschüssen auf Gemeinschaftsebene ab. So ist der ASP im Kontext der Kommission die höchste Schnittstelle zwischen den Statistikämtern in der EU, der AWFZ das bedeutendste Bindeglied zwischen amtlicher europäischer und Bankenstatistik und der CEIES das zwischen amtlicher Statistik und ihren Nutzern. Ein kurzes Schaubild soll noch einmal abschließend die Stellung der in den vorangegangenen Punkten vorgestellten Gremien innerhalb des Entscheidungsprozesses verdeutlichen:



³⁸³ zu einer Übersicht vgl. Eurostat, Committees, 1999

³⁸⁴ vgl. Beschluss 72/279/EWG des Rates 31.07.1972

³⁸⁵ vgl. Verordnung 95/1172/EG des Rates v. 22.05.1995

³⁸⁶ Quelle: Stäglin, Reiner "Was bleibt von der nationalen Statistik nach Herstellung der Wirtschafts- und Währungsunion" in: AStA, Bd. 79, 1/1995, S. 3

3.2.4) Eurostat als zentraler Akteur im Europäischen Statistischen System

Liest man Veröffentlichungen zum Europäischen Statistischen System (ESS), zeigt sich, dass es sich noch immer um ein weitgehend undefiniertes Kooperationskonstrukt handelt. Wenngleich die Zusammenarbeit in diesem ESS in den vergangenen Jahren große Fortschritte gemacht hat, so ist es dennoch keine anerkannte Institution. Es ist weder wirklich etabliert noch von allen akzeptiert.³⁸⁷ Eurostat nennt als Rechtsquelle des ESS die Grundverordnung. Hier findet sich der Satz: "Die Bestimmungen dieser Verordnung stellen einen Beitrag zur Entwicklung eines gemeinschaftlichen statistischen Systems dar."³⁸⁸

Nun kann man "gemeinschaftlich" im Sinne von "Europäisch" verstehen. Aber es drängt sich der Verdacht auf, dass Europas Statistikern der Rahmen, in dem sie arbeiten wollen, nämlich ein leistungsstarkes und effizientes Netzwerk, noch nicht ganz klar ist. Dies bestätigte Yves Franchet, Eurostats Generaldirektor, auf der DGINS 1999 in Stockholm:

"Eine genaue juristische oder organisatorische Definition des ESS ist nicht leicht zu finden."³⁸⁹

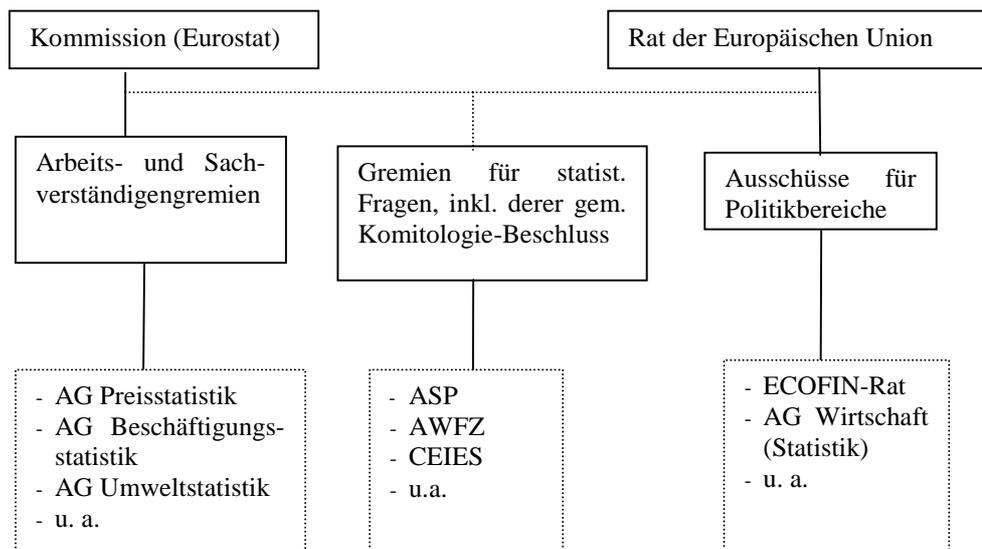
Dennoch geistern zumindest zwei unterschiedliche Vorstellungen über die beteiligten Institutionen durch die Publikationen. So ist unter dem ESS in der engeren Interpretation die Kooperation der mit amtlicher Statistik befassten, nationalen wie supranationalen staatlichen Institutionen in der EU zu verstehen, was folgendes Schaubild des StBA unter dem Titel "Gremien des Europäischen Statistischen Systems"³⁹⁰ verdeutlicht:

³⁸⁷ vgl. Müller, Deutschland, 1998, S. 17

³⁸⁸ vgl. Verordnung 322/97/EG des Rates v. 17.02.1997 ("aus den Gründen")

³⁸⁹ Franchet, ESS, 1999, S. 92

³⁹⁰ Quelle: StBA, Bundesstatistik, 1997, S. 148



So wird hierfür auch teilweise der Begriff "Gemeinschaftliches Statistisches System" (GSS)³⁹¹ verwendet. Im weiteren Sinne, und diese Ansicht vertritt auch Franchet, ist das ESS eher eine paneuropäische Veranstaltung, die sogar über verschiedenste Querverbindungen³⁹² mit nichteuropäischen Staaten kooperiert. Somit bezieht Franchet einen weit größeren Kreis von Leistungsträgern in das ESS ein. Es sind dies:

- Eurostat,
- die nationalen statistischen Ämter der Mitgliedstaaten,
- die statistikrelevanten Abteilungen nationaler Ministerien,
- Statistikabteilungen des Bankensektors,
- regionale Statistikeinheiten in den Mitgliedstaaten, sofern sie einen Beitrag zu nationalen wie internationalen Erhebungen leisten,
- die jeweiligen Pendanten der vorgenannten Einrichtungen in den EWR/EFTA-Ländern sowie den EU-Beitrittskandidaten,
- Statistikeinheiten internationaler Organisationen, wie UNO oder OECD,
- weitere öffentliche Einrichtungen, wie etwa Kartierungsstellen und Zolleinrichtungen und
- andere Generaldirektionen, die Beiträge zur europäischen Statistik liefern.

³⁹¹ vgl. Eurostat, Unternehmensplan intern, 1998, S. 13

³⁹² vgl. etwa die UN/ECE

Da es für dieses vielschichtige Konglomerat keine klar definierte, gemeinsame Aufgabe gibt, hat Franchet sich daran versucht, diese nach dem Vorbild Eurostats zu formulieren:

"Das ESS soll der Europäischen Union, d. h. nationalen Regierungen und Parlamenten, internationalen Institutionen, insbesondere den EU-Institutionen, der Wirtschaft und anderen Statistikbenutzern, auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene einen qualitativ hochwertigen statistischen Informationsdienst zur Verfügung stellen."³⁹³

Interessanterweise, wenngleich natürlich nicht realitätsfremd, arrangiert Franchet auch die Mitglieder des ESS, die mit der EU nur mittelbar verbunden sind, geschickt um das zentrale Interesse - die Europäische Union. Man könnte also sagen, dass das ESS existiert um die EU und damit die Interessen ihrer Mitglieder entsprechend zu positionieren - sicherlich ein legitimes Interesse, was zugleich den Führungsanspruch der Gemeinschaft verdeutlicht. Schon 1994 hatte der damalige britische CSO-Chef McLennan angekündigt, dass sein Land die Zusammenarbeit mit den anderen NSÄ verstärken werde, "um zu gewährleisten, dass internationale statistische Institutionen im Interesse der Mitgliedsländer handeln."³⁹⁴ Eurostat zumindest hofft, dass die verstärkte Zusammenarbeit zwischen ihm und den Mitgliedstaaten es ermögliche, das ESS ständig zu verbessern. Die nächste große Herausforderung sei die Integration der Länder Mittel- und Osteuropas. Über Europa hinaus spiele Eurostat bereits eine führende Rolle in der Harmonisierung der Statistiksysteme mit den internationalen Organisationen oder auch den Vereinigten Staaten, Kanada und Japan.³⁹⁵

Die 1999 erfolgte Bestandsaufnahme des ESS (siehe Tabelle 4) ist eine vernichtende Bilanz und unterstreicht, wie wenig der Geist eines auch nur annähernd harmonisierenden Netzwerkes verwirklicht ist. So gibt es diesen Ausführungen zufolge wichtige Bereiche in europäischen statistischen Arbeit, in denen zentrale, verbindliche Vorgaben für die weitere Harmonisierung dringend geboten sind.

³⁹³ vgl. Franchet, ESS, 1999, S. 92

³⁹⁴ McLennan, Partnerschaft, 1994, S. 34

³⁹⁵ vgl. <http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/servde/part1/1c1.htm>

Tabelle 4: Die Leistungsfähigkeit des ESS - Stärken und Schwächen

Führung	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - Klarer rechtlicher Rahmen und geltende Komitologie-Vorschriften - Regelmäßige Sitzungen von ASP und DGINS; Unterstützung durch die Partnerschaftsgruppe 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische Funktion des ASP und der DGINS - Kein gemeinsamer Ansatz bezüglich der ESS-Strategie - Kein gemeinsamer Ansatz bei Qualitätsfragen
Politik und Strategie	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - Ein- und mehrjährige Arbeitsprogramme - ASP und DGINS als Möglichkeit zum Meinungsaustausch über strategische Fragen 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine ESS-Identität - Keine gemeinsame Vorstellung von der ESS-Zukunft - Unklare Kosten-Nutzen-Konzepte - Unzureichende Evaluierung - Direkte Finanzierung durch GDs kann Prioritäten verzerren - Eurostat weiß zu wenig über die statistischen Arbeiten anderer GDs - NSÄ befürchten zu hohen Einfluss der Kommission auf das ESS und quantitativ zu hohe Anforderungen
Netzwerkmanagement	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - Häufige Kontakte in den Sitzungen von ASP, CDIS, CEIES, DGINS, etc. - LEGs 	<ul style="list-style-type: none"> - AGs und Task Forces könnten zahlenmäßig verringert o. besser eingesetzt werden - Keine genaue Kenntnis der Belastung durch Formularflut - Zu wenig Details der GDs hinsichtlich Datenbedarf und Prioritäten

Human-, Finanz- und Informationsressourcen	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - Entsendung von nationalen Mitarbeitern zu Eurostat - Gemeinsame Schulungsmöglichkeiten - Kontakte über Seminare und Ausschüsse - Gesammeltes Know-how der ESS-Mitglieder 	<ul style="list-style-type: none"> - Persönliche Arbeitsplanung u. Überprüfung ist bei ESS-Partnern unterschiedlich - Unterschiedliche Personalentwicklung - Keine regelmäßigen Mitarbeiterbefragungen - Zu geringe Infos über die Haushaltsdaten der Partner erschwert Mittelverteilung - Streng jährlicher Charakter des Haushaltverfahrens der Kommission behindert die Mittelverteilung - Know-how über die Systeme u. Verfahren könnte besser genutzt werden - ESS-Ressourcen zur Deckung des gesamten Nutzerbedarfs sind i.d.R. zu gering
Prozesse	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - Moderne IT-Systeme 	<ul style="list-style-type: none"> - Unzureichende Datenüberwachung bei den Hauptprozessen und keine klaren Erfolgskriterien - Mangelnder Bekanntheitsgrad der ESS-Datenqualität - Keine regelmäßige Überprüfung laufender Arbeiten - Unvollständige Prozessdokumentation - Schwächen an der Schnittstelle zwischen Eurostat und den Mitgliedstaaten aufgrund fehlender Standards - Verbesserungsbedarf für Projektmanagement - Zu wenig 'best practice sharing'
Partnerzufriedenheit	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - Imageerhebung 1997 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine regelmäßig vorliegenden Indikatoren für ESS-Partnermeinungen

Kundenzufriedenheit	
Stärken	Schwächen
- Regelmäßige Sitzungen von CDIS u. CEIES	- Keine koordinierte Erhebung zur Kundenzufriedenheit - Kontakte zu den wichtigsten Nutzern nicht eng genug - Zweifel am CDIS-Nutzen
Geschäftsergebnisse	
Stärken	Schwächen
- Keine	- Keine vollständigen Konten- oder Verkaufsdaten für das gesamte ESS - Keine Indikatoren für Hauptleistungsbereiche wie Aktualität - Zweifel an der Qualität einiger Daten aus den Mitgliedstaaten

Quelle: Eurostat, Qualität, 1999, S. 110f.

3.3) Statistische Gemeinschaftsprogramme und das ESVG - Arbeitsgrundlagen der amtlichen Statistik

Nun mögen die Statistischen Arbeitsprogramme der Gemeinschaft und das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG) auf den ersten Blick nicht recht miteinander vergleichbar sein. Sind die Arbeitsprogramme je nach Dauer operativ beziehungsweise strategisch ausgerichtete Fahrpläne für die aktive Statistikerarbeit im ESS, so ist das ESVG eher ein theoretisches Regelwerk, das die enumerablen Ergebnisse der gesamten statistischen Tätigkeit in eine gemeinschaftstaugliche Form, die Europäische Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, einbetten soll. Dennoch empfiehlt es sich, beide aufgrund ihres weitreichenden Regelungscharakters und ihrer Interdependenzen gemeinsam innerhalb dieses Gliederungspunktes zu behandeln. Nicht zuletzt geben die Arbeitsprogramme auch anzugehende Änderungen und Erweiterungen des ESVG vor.

3.3.1) Ein- und mehrjährige Arbeitsprogramme als Umsetzungspläne der politischen Anforderungen an die amtliche Statistik

Seit 1974 erarbeitet Eurostat in Zusammenarbeit mit den GDs der Kommission und den NSÄ mehrjährige statistische Rahmenprogramme. Sie sollen den notwendigen strategischen Überblick verschaffen. Vor allem für die Kommission sind diese mehrjährigen Richtlinienkataloge ein gutes Feld, um ihren Prioritäten hinsichtlich der von ihr umzusetzenden Rechtsakte der EU Ausdruck zu verleihen. Es handelt sich hier also vornehmlich um einen statistikpolitischen Wunschkatalog der Kommission für die Gemeinschaftsstatistik, um verlässliche Daten für die von ihr verantworteten Gemeinschaftspolitiken zu erhalten. Schließlich ist die Verfügbarkeit aktueller, vergleichbarer Statistiken meist notwendige Vorbedingung für deren Durchführung.³⁹⁶ Nachdem Eurostat einen intrakommissionell abgestimmten Entwurf erarbeitet hat, geht dieser seinen langen Instanzenweg.³⁹⁷ Frühzeitig werden die europäischen Statistikpartner miteinbezogen. Letzteres ist vorgeschrieben und macht auch Sinn, um ein ausgewogenes Endresultat zu erlan-

³⁹⁶ vgl. Entscheidung 1999/126/EG des Rates v. 21.12.1998 ('Aus den Gründen')

³⁹⁷ Wie viele dies im Fall des aktuellen Programms waren: vgl. Kapitel 3.3.1.2)

gen. Es gibt bald kaum noch ein supranationales, relevantes Gremium, das nicht auf welche Weise auch immer Stellung nimmt. Die nationalen Standpunkte hinsichtlich der Programme werden vor allem über die bereits vorgestellten Ausschüsse³⁹⁸ artikuliert und haben wesentlichen Einfluss darauf.³⁹⁹ Schließlich sollen diese Programme zwar auch Eurostat, aber im besonderen den nationalen Statistiksystemen die Planung ihrer Human- und Finanzressourcen erleichtern. Die Bedeutung dieses Richtlinienwerkes wird noch mehr zunehmen, je mehr Mitglieder in die Gemeinschaft aufgenommen werden. Und auch schon vor der Aufnahme eines Landes kann sich dieses, wenngleich ohne jegliche Verbindlichkeit, daran inhaltlich orientieren und seine Kapazitäten planen.

Aus Sicht Franchets bilden die Programme eine geeignete Gesprächsplattform innerhalb des Systems zwischen den Partnern, Kunden und Nutzern. Ein Programm gestatte Erfolgskontrolle und ermögliche dennoch, wenn nötig, Verbesserung der getroffenen Maßnahmen. Inzwischen sieht er für die Zukunft aufgrund knapper Finanzressourcen eine ordnungsgemäße Durchführung der Statistikaufgaben als gefährdet und fordert die zuständigen politischen Institutionen auf, sich ihrer Verantwortung dafür bewusst zu werden. Im Zweifel müsse man auf bestimmte Maßnahmen einfach verzichten.⁴⁰⁰

Franchet hält die Programme für einen Schutzwall gegen politische Einflussnahme:

"Sind die Prioritäten festgelegt, so ist die Unabhängigkeit der amtlichen Statistiken besser gewährleistet, weil politischer Druck auf die Arbeit der Statistiker und die Verbreitung der Daten schwerer zu rechtfertigen ist."⁴⁰¹

Damit gibt er aber gleichzeitig zu, dass durchaus Potential und Wille zur Beeinflussung vorhanden wären.⁴⁰²

Flankiert werden die mehrjährigen Programme von operativen, einjährigen Arbeitsprogrammen, die Eurostat erstellt und die seit 1996 vom Kommissionsgremium genehmigt werden. Dies ist auch eine Folge der gestiegenen Aufmerksamkeit

³⁹⁸ vgl. Kapitel 3.2.3)

³⁹⁹ vgl. Art. 3 Abs. 1 Verordnung 322/97/EG des Rates v. 17.02.1997

⁴⁰⁰ vgl. Franchet, Yves "Der Kurs ist abgesteckt" in: Sigma, Nr. 1/1999, S. 2f.

⁴⁰¹ Franchet, Yves "Der Kurs ist abgesteckt" in: Sigma, Nr. 1/1999, S. 2

⁴⁰² Leider war Eurostat nicht bereit, diese Schlussfolgerung näher zu kommentieren.

gegenüber der Statistik im Vorfeld der Euro-Einführung. Einerseits wird diesen Programmen dadurch zwar ein höheres Gewicht als früher beigemessen, andererseits beschränken die Kommissare doch auch deutlich die Entscheidungsfreiheit der Statistiker. Das StBA ermahnte alle Mitarbeiter, die in Eurostat-Arbeitsgremien aktiv sind, dass Jahresprogramme nur dann sinnvoll seien, wenn sie auch als echte Arbeitsprogramme verstanden würden.⁴⁰³ Häufig blieb es aus verschiedenen Gründen eher bei Absichtserklärungen, als dass effektive Handlungen folgten. Im Programm selber erläutert Eurostat neben den durchzuführenden Maßnahmen auch gegenüber der Kommission, warum gewisse statistische Vorhaben in Politikbereichen, die im Jahresprogramm der Kommission selbst mit Priorität belegt sind, im Planungsjahr nicht in Angriff genommen werden können.⁴⁰⁴ Die Gründe für eine Nichtdurchführung liegen häufig in fehlender oder zumindest Unterfinanzierung der Erhebungsvorhaben. Durch die Genehmigungspflicht der Kommission versichert sich die Statistikbehörde zwar einerseits rück, andererseits ist sie damit aber im Gesamtvorhaben für das Jahr jeweils auf die Zusage der Kommission angewiesen.

Das jährliche Arbeitsprogramm muss ferner dem ASP vorlegt werden, wobei sich dieser unter besonderer Berücksichtigung finanzieller Gegebenheiten auf nationaler wie supranationaler Ebene äußert. Darüber hinaus nimmt er Stellung zu den geplanten Verfahren und möglichen Rechtsinstrumenten. Allerdings ist er hier nur als ein beratender Ausschuss tätig. Die Kommission soll zwar die Bemerkungen des ASP soweit als möglich berücksichtigen, trifft aber nur die ihr als notwendig erscheinenden Maßnahmen.⁴⁰⁵

In den folgenden Unterpunkten wird auf das Statistische Rahmenprogramm 1993-1997 ausführlicher als auf das aktuell laufende eingegangen. Dies geschieht, um später die wichtige Rolle Eurostats als eine Art Schiedsrichter für das Euro-Referenzjahr 1997 besser einschätzen zu können.

⁴⁰³ vgl. StBA, Europa, 1998, S. 7

⁴⁰⁴ vgl. Franchet, Prioritäten, 1998, S. 5 u. 7

⁴⁰⁵ vgl. etwa Art. 3 Entscheidung 93/464/EWG des Rates v. 22.07.1993

3.3.1.1) Das Statistische Programm 1993-1997 unter dem besonderen Eindruck der Europäischen Währungsunion

Was die Einheitliche Europäische Akte in Gang gesetzt hatte, wurde durch die Maastrichter Beschlüsse noch konkreter: die Europäische Währungsunion (EWU). Es wundert nicht, dass sich auch die Statistiker nun verstärkt diesem riesigen Themenkreis annehmen mussten. Bedenkt man den üblichen Vorlauf statistischer Vorhaben, war das Jahr 1993 nicht einmal ein frühzeitiger Termin.⁴⁰⁶ Im Rahmenprogramm 1993-1997 lassen sich keine eindeutigen Prioritäten feststellen - auch nicht für das Mammutprojekt EWU. Diese Programm war das letzte, auf das dieser Mangel noch uneingeschränkt zutraf. In der Praxis führte dann allerdings der allgemeine Handlungszwang hinsichtlich der Euro-Einführung dazu, dass auch die amtliche Statistik Aufgaben rund um die EWU mit Priorität belegte.

Schwerpunkte des Rahmenprogramms waren:

- die Unterstützung eines funktionstüchtigen Binnenmarktes,
- der Ausbau statistischer Beziehungen der Gemeinschaft zur übrigen Welt, vor allem zu den Beitrittskandidaten
- sowie die Vorbereitung auf die EWU.

Schwerpunkte innerhalb des EWU-Komplexes waren:

- die Entwicklung des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI),
- die Harmonisierung der Bruttosozial-/Bruttoinlandsprodukt-Berechnung und
- die Ermittlung von Schuldenstand und Defizitrate im Rahmen des kombinierten fiskalischen Konvergenzkriteriums.

Diese drei wichtigen Aufgaben werden nun in Kürze dargestellt.

⁴⁰⁶ Das Programm wurde erst Ende Juli 1993 vom Rat verabschiedet. Das heißt, es wurde eigentlich erst nach der Hälfte des ersten Jahres seiner titularischen Gültigkeit offizielle Arbeitsgrundlage. Dies belegt einmal mehr die Schwerfälligkeit der supranationalen Entscheidungsprozesse.

3.3.1.1.1) Entwicklung des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI)

Anlass, den sogenannten 'Harmonisierten Verbraucherpreisindex' (HVPI) zu entwickeln, waren die Regelungen des Maastricht-Vertrages hinsichtlich des Euro-Konvergenzkriteriums 'Preisstabilität'. Darüber hinaus ist der HVPI heute eine wichtige Messgröße für die Arbeit des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), das auf das Ziel der Preisstabilität verpflichtet ist und vergleichbare Inflationsraten im Rahmen der vergemeinschafteten Geldpolitik benötigt. Seit 1997 wird der HVPI regelmäßig berechnet.⁴⁰⁷

Grundlage für die Anwendung des HVPI ist eine Ratsverordnung⁴⁰⁸ aus dem Jahr 1995. In ihr wird der Mangel an direkter Vergleichbarkeit der Grundlagen, auf denen nationale Verbraucherpreisindizes erstellt werden, als Grund für die Entwicklung des HVPI angegeben. Dass beispielsweise die nationalen 'Warenkörbe' und ihre jeweilige innere Gewichtung in 15 EU-Mitgliedstaaten bis dahin erheblich differierten, ist schon allein auf Grund regionaler Besonderheiten leicht nachvollziehbar. Aus diesem Grund wurden auch verschiedene Waren und Dienstleistungen, über deren Ein- und Zuordnung Meinungsverschiedenheiten herrschten, zunächst aus der HVPI-Rechnung ausgeklammert.⁴⁰⁹ Als Beispiel: Seit Januar 2000 deckt der HVPI 89,4 Prozent (bisher: 85,2 Prozent) des Gewichtungsschemas des bundesdeutschen Verbraucherpreisindex ab.⁴¹⁰ Dennoch ersetzt der HVPI nicht den offiziellen Preisindex für die Lebenshaltung in Deutschland. Dieser wird weiterhin parallel nach nationalen Maßstäben errechnet und veröffentlicht. Das StBA verteidigt dies, da der HVPI seiner Meinung nach nur für interstaatliche Inflationsvergleiche in Europa konzipiert sei.⁴¹¹

⁴⁰⁷ vgl. Art. 5 Abs. 1b Verordnung 95/2494/EG des Rates v. 23.10.1995

⁴⁰⁸ vgl. Verordnung 95/2494/EG des Rates v. 23.10.1995

⁴⁰⁹ so z. B. Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungssektor oder auch von Eigentümern selbstgenutzte Wohnungen, vgl. Art. 5 Abs. 1b Verordnung 95/2494/EG des Rates v. 23.10.1995

⁴¹⁰ vgl. o. A., "Erweiterter Erfassungsbereich für den Harmonisierten Verbraucherpreisindex" in: WiSta, 3/2000, S. 148

⁴¹¹ vgl. "Methodische Erläuterungen zum Preisindex für die Lebenshaltung" unter: <http://www.destatis.de>

3.3.1.1.2) Harmonisierung der BSP/BIP-Berechnung

Mit Beschluss des Rates wurde 1988 das System der gemeinschaftlichen Eigenmittel neu geregelt.⁴¹² Dabei wurde das Bruttosozialprodukt (BSP) als Berechnungsgrundlage für die vierte Eigenmittelquelle der Gemeinschaft eingeführt. Zu diesem Zeitpunkt bestanden erhebliche Differenzen über dessen Berechnung innerhalb der Mitgliedstaaten. Es ist leicht nachvollziehbar, dass einige Staaten nur allzu gerne versuchten, ihr BSP/BIP geringer als real anzusetzen. Schließlich geht es hier einerseits darum, Beitragszahlungen zu vermindern, andererseits als wirtschaftlich schwächeres Land höhere Zuwendungen von der Gemeinschaft zu erhalten. So war es dringend angeraten, auf Grundlage der sogenannten BSP-Richtlinie⁴¹³ des Rates die Harmonisierung für die Errechnung der nationalen 'Bruttosozialprodukte zu Marktpreisen' voranzutreiben. Dennoch blieb die Harmonisierung von BSP und BIP ein Dauerthema.⁴¹⁴ Insbesondere die Formulierung der fiskalischen Konvergenzkriterien auf Basis des BIP ließ letzteres in seiner Bedeutung wachsen. Inzwischen hat die Kommission dem Rat einen Vorschlag hinsichtlich des Eigenmittelsystems der EU unterbreitet.⁴¹⁵ Hierin wird darauf verwiesen, dass die Anwendung des neuen ESVG95⁴¹⁶ zu unterschiedlichen Schätzungen des BSP der Mitgliedstaaten und der Union insgesamt führen kann. Gemäß ESVG95 ist das BSP-Konzept durch das des BIP ersetzt worden. Zwar sind beide zu Marktpreisen annähernd identisch, doch wurde das BSP nach ESVG79 anders berechnet. Dies führt dann vor allem in den kleineren Mitgliedstaaten zu geringfügigen Unterschieden. Die Kommission forderte deshalb den Rat auf, das BSP-Konzept für die Eigenmittel per Verordnung erneut zu definieren, diese in das ESVG aufzunehmen und eine neue BSP-Richtlinie zu erlassen. Hintergrund: Die Kommission wollte den momentanen absoluten Beitrag der

⁴¹² vgl. Beschluss 88/376/EWG des Rates v. 24.06.1988

⁴¹³ vgl. Richtlinie 89/130/EG des Rates v. 13.02.1989

⁴¹⁴ zur Eigenmittelerrechnung sowie Schwächen dieses Systems: vgl. Sonderbericht Nr. 6/98 über die Bilanz des Systems der MwSt.- und BSP-Eigenmittel zusammen mit den Antworten der Kommission (vorgelegt gemäß Artikel 188c Abs. 4 UAbs. 2 EGV; veröff.: ABl. Nr. C 241, 31.07.1998, S. 0058ff

⁴¹⁵ vgl. 'Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Union' Dok.nr. 599PC0333

⁴¹⁶ vgl. Verordnung 96/2223/EG des Rates v. 25.06.1996

Mitgliedstaaten⁴¹⁷ nicht womöglich aufgrund verbesserter statistischer Methoden angehoben sehen. Im übrigen ist eine klare Lösung in Hinblick auf die Osterweiterung und ihre Imponderabilien dringend angeraten. Gerade diese Staaten, deren Wirtschaftsdaten noch weniger als die der bisherigen Mitglieder tatsächlich offen liegen, könnten versucht sein, sich über ein zu gering angegebenes BSP einen besseren finanziellen Start zu ermöglichen.

3.3.1.1.3) Ermittlung von Schuldenstand und Defizitrate

Die interpretatorischen Spielräume, die der Maastrichter Vertrag hinsichtlich des kombinierten Schuldenkriteriums lässt, führten unter anderem zu den Diskussionen um die Entscheidungen, die Eurostat in der heißen Phase der Euro-Einführung zu treffen hatte. Gemäß dem 'Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit' werden 'Defizit' als Nettofinanzierungssaldo im Sinne des ESGV und 'Schuldenstand' als Bruttogesamtschuldenstand am Jahresende nach Konsolidierung aller Einzelbereiche des Staatssektors bezeichnet.⁴¹⁸ Es ist durchaus nachvollziehbar, dass viele der EU-Mitglieder 1992 nicht bereit waren, sich zu einem derartig frühen Zeitpunkt auf starre Kriterien zu einigen. Insbesondere Staaten, die gewohnt waren, ihre Aktivitäten in der Tradition des 'deficit spending' zu finanzieren, konnten sich überhaupt nur schwer mit einer währungspolitisch eingeschränkten Haushaltsführung anfreunden. Vor allem jedoch Deutschland, das immerhin die D-Mark auf den Opferaltar legen sollte, verlangte mit Nachdruck eine möglichst präzise Marke, an der die Euro-Reife eines Anwärters gemessen werden konnte. Der Vertrag selbst beinhaltet zum Schuldenkriterium nur sehr vage Aussagen.⁴¹⁹ Über die maximal zulässige Höhe von Schuldenstand und Defizit einigte man sich lediglich in einem Zusatzprotokoll des Vertrages.⁴²⁰ In diesem Umstand wollte die Politikwissenschaftlerin Beate Neuss in der heißen Diskussionsphase des Jahres 1997 ein Hintertürchen sehen⁴²¹, um dem "Dezimal-Fetischismus"⁴²² der

⁴¹⁷ derzeit 1,27 Prozent des BSP

⁴¹⁸ vgl. Art. 2 des "Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit" - EGV-Anhang 'Protokolle'

⁴¹⁹ vgl. (ex-)Art. 104c u. 109j Abs. 1 EGV

⁴²⁰ vgl. Art. 1 des "Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit" - EGV-Anhang 'Protokolle'

⁴²¹ vgl. o. A. "Der EWWU droht ein Tod auf Raten" in: HB, 02.07.1997

⁴²² vgl. o. A. "EU-Chef Santer: Deutsche zerreden die Europäische Währungsunion" in: HB,

'3,0' zu entkommen. Die Kommission und für sie Eurostat waren jedoch genau in diesem Protokoll als Wächter der Vertragsbestimmungen beauftragt, die zur Anwendung des Protokolls erforderlichen statistischen Daten bereitzustellen und zu überwachen.⁴²³

3.3.1.2) Die politischen Prioritäten des Statistischen Rahmenprogramms 1998-2002

Der Ministerrat und das Europäische Parlament haben das aktuell laufende Programm 1998-2002 im Rahmen des Kodifizierungsverfahrens⁴²⁴ angenommen. Das Programm soll allen Teilnehmern des gemeinschaftlichen statistischen Systems als Leitlinie dienen.⁴²⁵ Das Procedere seiner Erstellung hat ganze drei Jahre in Anspruch genommen (12/1995 bis 12/1998). Dies wundert auch nicht, betrachtet man die Masse der beteiligten Institutionen, die alle ihren Teil dazu beitragen mussten.⁴²⁶

Aktuell widmet es sich besonders Statistiken, die für die dritte Stufe der Währungsunion und hinsichtlich des Stabilitäts- und Wachstumspaktes benötigt werden. Weitere Schwerpunkte der statistischen Tätigkeit sind 'Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit' sowie die Angleichung und Verbesserung der Statistiksysteme von Beitrittskandidaten.⁴²⁷ Es heißt hier: "Im Vordergrund steht die politische Begründung des Arbeitsprogramms."⁴²⁸

Während die vorhergehenden Statistischen Mehrjahresprogramme zu Recht, wie Joachim Recktenwald vermerkt⁴²⁹, wegen unscharfer Konturen hinsichtlich der Prioritätensetzung kritisiert wurden, ließen sich nun erste Änderungsansätze finden. Franchet formulierte es folgendermaßen:

"Bei der Festlegung der Prioritäten für die gemeinschaftliche Statistik stützen

02.07.1997

⁴²³ vgl. Art. 5 des "Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit" - EGV-Anhang 'Protokolle'

⁴²⁴ vgl. Art. 251 i.V.m. 285 EGV

⁴²⁵ vgl. Franchet, Yves "Der Kurs ist abgesteckt" in: Sigma, Nr. 1/1999, S. 2

⁴²⁶ so z. B. Ausschüsse: ASP, AWFZ, CEIES, CD, CDIS, insgesamt 13 Ausschüsse des EP, ferner die Generaldirektionen der Kommission, die Kabinettschefs der Kommissare, das Kommissionsgremium selbst, die zuständige Arbeitsgruppe des Rates, der Rat selbst und das EP-Plenum. vgl. hierzu: o. A. "Schritt für Schritt" in: Sigma, 1/1999, S. 7

⁴²⁷ vgl. Art. 2 Entscheidung 1999/126/EG des Rates v. 21.12.1998

⁴²⁸ vgl. Anhang I Entscheidung 1999/126/EG des Rates v. 21.12.1998

⁴²⁹ vgl. Recktenwald, Europa, 1998, S. 20

wir uns auf allgemeine politische Entscheidungen, mit denen bestimmt wird, welche Schritte mittelfristig unternommen werden."⁴³⁰

Auch das sonst recht kritische StBA vermerkt diesen ersten Versuch, bei der Durchführung des Programms endlich Prioritäten zu setzen, als positiv.⁴³¹ Ebenfalls positiv fällt auf, dass die Absicht der Grundverordnung, einen normativen Rahmen für Verfahrensfragen zu schaffen, hier Niederschlag gefunden hat. Die mühsamen und langatmigen Aufzählungen der Verfahrensregelungen im Vorgängerprogramm entfallen nunmehr komplett.⁴³² Besonders interessant ist auch die Neugestaltung. So gibt es einen Teil, der für die Politiker einfach verständlich abgefasst ist und einen anderen Teil, der mit harten Fakten für den Fachmann bestückt ist. Sicherlich ein begrüßenswerter Ansatz, um das Verständnis für statistische Belange auf der politischen Ebene zu verbessern.

Was für seinen Vorgänger schon galt, wurde allerdings beim aktuell laufenden Programm noch bei weitem überboten. Dieses nahm der Rat im November 1998 an, also erst gegen Ende des ersten Programmjahres. Dies ist nicht zuletzt eine Folge des zusätzlichen - wenngleich sinnvollen - institutionellen Entscheidungsschritts, der parlamentarischen Mitentscheidung in Statistikfragen.

3.3.2) Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG) als verbindliches, aber lückenhaftes Regelwerk

Für das weitere Verständnis ist es nun unumgänglich, die Rechtsgrundlage zu erläutern, auf der Eurostat im Vorfeld der Euro-Einführung seine politisch hochbrisanten und von den Medien zum Teil höchst kritisch kommentierten Entscheidungen zu treffen hatte. Hierzu wird zunächst der Begriff der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) im allgemeinen und unterstützt von Beispielen aus der bundesdeutschen Entwicklung erläutert. Anschließend wird die supranationale EU-Rechtsgrundlage der VGR, das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG), in seiner Entwicklung und Wirkung seit 1970 vorgestellt.

⁴³⁰ vgl. Franchet, Prioritäten, 1998, S. 4

⁴³¹ vgl. StBA, Europa, 1998, S. 6

⁴³² Art. 3 Entscheidung 1999/126/EG des Rates v. 21.12.1998

3.3.2.1) Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung als Synthese der statistischen Arbeit

Man kann die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) das "rechnerische Spiegelbild einer Volkswirtschaft"⁴³³ bezeichnen. Sie ist das streng systematisch geordnete Konglomerat verschiedenster Strom- und Bestandsgrößen einer Volkswirtschaft, die innerhalb eines festgelegten Wirtschaftsraumes, also etwa einem Staatsgebiet, rückwirkend das Wirtschaftsgeschehen quantitativ abbildet. Hierzu zählen unter anderem Entstehung, Verteilung und Verwendung von Sozial- und Inlandsprodukt, der Nachweis von Umverteilungs- und Vermögensbildungsvorgängen auf Seiten der Stromerrechnung und auf Bestandsgrößenseite die Sach- und Geldvermögensrechnung. Hinzukommt die gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumenberechnung, wobei zum Beispiel Erwerbstätige, Arbeitnehmer oder auch geleistete Arbeitsstunden in der zu betrachtenden Zeitperiode erfasst werden.⁴³⁴ Selbstverständlich gibt es auch regionale VGRs, so etwa in Deutschland auf Länder-, Bezirks-, Kreis- und Gemeindeebene. Es können zusätzlich Satellitensysteme zur klassischen VGR hinzugefügt werden, prominentestes Beispiel ist etwa das für Umweltfragen, da diese im herkömmlichen System nicht berücksichtigt werden. Hierin werden vorrangig die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftsgeschehen und Nutzung der natürlichen Umwelt, also auch Belastung oder umgekehrt Ausgaben für den Umweltschutz, dargestellt und versucht, in die Systematik der VGR zu integrieren.⁴³⁵

Spätestens unter Wirtschaftsminister Karl Schiller gewann die VGR in Deutschland stark an Bedeutung, wengleich der Wirtschaftsexperte und ehemalige Bundeskanzler Ludwig Erhard dahinter ein staatsplanerisches Element witterte.⁴³⁶ Nach Schillers Verständnis war es aber unerlässlich, die verschiedenen Teilmärkte in einem großen Ganzen zusammenfassen und somit eine aktuelle Bestandsaufnahme und zugleich Prognosebasis für moderne Wirtschaftspolitik zu schaffen. So

⁴³³ vgl. Lippe, Marktwirtschaft, 1996, S. 10

⁴³⁴ vgl. Brümmerhoff, VGR, 1997, S. 416

⁴³⁵ vgl. Strahmer, Carsten "Integrierte Volkswirtschaftliche und Umweltgesamtrechnung" in: WiSta, 9/1992, S. 557ff

⁴³⁶ Seit 1947 gab es internationale VGR-Richtlinien, die 1958 in das erste weltweit anwendbare 'System of National Accounts' (SNA) der Vereinten Nationen mündeten.

paradox es sich zunächst anhören mag: Schiller wollte mit der VGR einen Wandel weg vom dirigistischen Staat hin zu einem, der umfassend erklärt und im Prozess demokratischer Diskussion zum Ziel gelangt. Hohmann-Dennhardt stellt fest, dass die Statistik in dieser Periode "erstmalig nicht nur in den Entscheidungsprozess der Politik integriert, sondern mit aufklärerischem Anspruch Bestandteil einer demokratischen Diskussionskultur"⁴³⁷ wurde.

Die VGR ist das zentrale System volkswirtschaftlicher Statistikergebnisse und erst sie ermöglicht eine umfassende Messung gesamtwirtschaftlicher Prozesse:

"Als bedeutsamstes statistisches Instrument der Wirtschaftsbeobachtung bildet das Rechenwerk eine unentbehrliche Grundlage für gesamtwirtschaftliche Analysen, Prognosen und Projektionen und damit eine wichtige Orientierungshilfe für Konjunktur- und Wachstumspolitik."⁴³⁸

Ferner findet die VGR Gehör in der Struktur-, Einkommens-, Sozial- und Finanzpolitik und ist Informationsbasis der Geld-, Kredit- und Zahlungsbilanzpolitik. Ihre Ergebnisse dienen der Durchführung internationaler Vergleiche, der Ermittlung von staatlichen Finanzierungszahlungen gegenüber internationalen Verpflichtungen oder auch als Ausgangspunkt gesetzlicher Rentenzahlungen. Hierfür werden Größen wie das Bruttosozialprodukt oder das Mehrwertsteueraufkommen herangezogen.

Im Bericht des Statistischen Beirats an die Bundesregierung aus dem Jahre 1999 wird die Bedeutung der VGR innerhalb des Gesamtzusammenhanges der Bundesstatistik unterstrichen:

"Die Bundesstatistik ist mehr als die Summe isolierter Einzelstatistiken. Sie ist ein 'Gesamtgebäude'; nahezu alle einzelnen Statistiken bauen aufeinander auf oder ergänzen sich zu einem Gesamtbild der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Lage in Deutschland."⁴³⁹

Gleiches gilt natürlich auch für die Europäische Ebene. Die VGR kann nur auf Basis der verschiedensten Einzelstatistiken aus Bereichen wie etwa Bevölkerung, Finanzen und Wirtschaft erstellt werden. Diese Statistiken wiederum lassen sich häufig, um ein heute erforderliches Niveau zu erreichen, nur mittels der Ergebnis-

⁴³⁷ vgl. Hohmann-Dennhardt, Statistik, 1999, 17

⁴³⁸ Brümmerhoff, VGR, 1997, S. 416

⁴³⁹ o. A. "Empfehlungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik - Bericht des Statistischen Beirats an die Bundesregierung" in: WiSta, 9/1999, S. 684

se anderer Erhebungen produzieren. Wo die Systemkohärenz nicht stimmt, kann auch keine verlässliche VGR durchgeführt werden. Nun ist dieser Beiratsbericht natürlich im Kontext knapper werdenden Finanzmittel und einem der Fachwelt nicht ganz ungeläufigen Phänomen des wissenschaftlichen Perfektionismus verfasst. Es soll hier keineswegs das Kohärenzgebot eines solchen Systems angezweifelt werden. Immerhin betonte der Bericht, dass eine Ungenauigkeit in den VGR-Ergebnissen, der in einer Größenordnung von weniger als einem Prozent liegt, im Negativfall die öffentlichen Kassen jährlich leicht mehrere hundert Millionen D-Mark (1999) zusätzlich kosten könnte. Beispiele hierfür wären eben wieder die EU-Beitragszahlungen oder die gesetzliche Rentenanpassung. Dennoch sollte man bedenken, dass es nicht zuletzt die statistischen Ämter sind, die die Masse der Einzelstatistiken benötigen, um eine immer weiter verfeinerte VGR zu erstellen. Von der Lippe nennt die Ämter in diesem Zusammenhang sogar "selbst die größten Konsumenten"⁴⁴⁰ ihrer eigenen Zahlenwerke. Vor diesem Hintergrund sollte die Politik wie bisher kritisch prüfen, ob tatsächlich jedes Begehren der Statistik immer notwendig ist. Umgekehrt muss jedoch auch peinlichst genau darauf geachtet werden, dass im Sinne der Kohärenz und Zuverlässigkeit der VGR-Ergebnisse nicht voreilig bestehende Statistiken aus dem Erhebungsportfolio gestrichen werden. Denn was auf der einen Seite im Kleinen eingespart wird, könnte sich eben auf der anderen Seite als potenziertes materielle Schaden in staatlichen Mehraufwendungen geschilderter Art wieder manifestieren.

3.3.2.2) Das ESVG70 und seine erste Novelle als eigenständige Schritte in der Europäischen VGR

Das ESVG ist die gemeinschaftliche Fassung des revidierten Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen der Vereinten Nationen. Es ermöglicht eine in sich geschlossene quantitative Beschreibung der Volkswirtschaften der Mitgliedsländer anhand einheitlicher Definitionen und Systematiken. Es wird zur Grundlage für Wirtschaftsanalyse und -projektion, die im Vorfeld wirtschaftspolitischer Maßnahmen unerlässlich sind. Bis 1970 wurde im Gemeinschaftsbereich auf Grundlage der Systeme von UNO und OECD gearbeitet. Entscheidende Unterschiede des ESVG zu diesen sind etwa eine vertiefte Darstellung der Produkti-

⁴⁴⁰ Lippe, Wirtschaftsstatistik, 1996, S. 2

onsvorgänge (Input-Output-Tabellen) und die Einbeziehung der finanziellen Ströme. Letzteres zeichnet sich besonders durch mehr Einzelheiten bei den Verteilungstransaktionen sowie detailliertere Konzepte und Definitionen aus. Ziel war es, eine höhere Transparenz und Vergleichbarkeit bei der Wirtschaftsstruktur und -entwicklung der Mitgliedstaaten zu erreichen und dies auf Dauer zu gewährleisten.

Im Vorwort zu diesem ersten ESVG betonte Raymond Barre, der damalige Vizepräsident der Kommission, dass sich um des Gesamtwerkes willen verschiedene nationale Sachverständige Gemeinschaftsregelungen unterworfen hätten, mit denen sie aus ihrer fachlichen Überzeugung heraus nicht konform gingen.⁴⁴¹ Es mag schon in diesem originären Dissens begründet sein, dass die EU-Mitgliedstaaten bis heute versuchen, die Regeln des ESVG zu ihren Gunsten zu verdrehen. Dieses Verhalten fiel besonders im Vorfeld der Euro-Einführung auf, was sich an den teilweise unverblühten Versuchen kreativer Buchführung, über die Eurostat letztlich zu entscheiden hatte, zeigen wird.⁴⁴² Man kann diesen ungünstigen Start des ESVG sicherlich nicht als Hauptgrund für die mangelnde Treue der Mitgliedstaaten zu Buchhaltungsregeln anführen. Schließlich gab es eine VGR nach UNO- und OECD-Normen schon zuvor. Auch existierten tatsächlich in den neunziger Jahren Finanztransaktionsarten, die es schlichtweg bis zu Fertigstellung des ESVG, einschließlich der Folgeversion ESVG79, nicht gab und die somit zur Kreativität etwa bei der nationalen Berechnung des eigenen Schuldenstandes und der Defizitquote geradezu einluden. Und die tatsächliche Erfüllung der Konvergenzkriterien rückte gegenüber dem Zugzwang, mittels schöngerechneter Zahlen am Euro teilzunehmen, in den Hintergrund.

⁴⁴¹ vgl. Barre, ESVG79, 1985, S. 3

⁴⁴² vgl. Kapitel 3.4.3)

3.3.2.3) Die ESVG-Novelle 1995 - der Versuch einer Antwort auf die drängenden Probleme der Euro-Einführung

Die fortschreitende Integration der europäischen Wirtschaft verlangte in selbem Maße nach vergleichbareren Daten zur Wirtschaftsanalyse. Wichtige Ergebnisse der VGR wurden in zunehmendem Maße administrativ genutzt, so z. B. zur Ermittlung der Beitragszahlungen zum EU-Haushalt, Vergabe von Fördermitteln aus den EU-Fonds, aber auch die Einhaltung der Konvergenzkriterien im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion. Somit ergab sich auch innereuropäisch Handlungsbedarf, was zum ESVG95 führte. Das ESVG95 soll es politischen und wirtschaftlichen Akteuren in der EU ermöglichen, ihre Entscheidungen auf harmonisierte und zuverlässige Statistiken zu stützen. Schon allein der verdoppelte Seitenumfang des ESVG95 gegenüber seinem Vorgänger aus dem Jahre 1979 verdeutlicht, welche fachlichen Lücken sich zum Zeitpunkt der Euro-Vorbereitung in der VGR aufgetan hatten. Sowohl die Harmonisierung der Methodik als auch die Klarheit und Genauigkeit der Konzepte, Klassifikationen, Definitionen und Buchungsregeln ergibt nunmehr ein aussagekräftigeres Bild der Volkswirtschaften innerhalb der Gemeinschaft. Das ESVG95 stimmt in vielen grundsätzlichen Richtlinien zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mit denen des System of National Accounts (SNA) der Vereinten Nationen von 1993 überein.⁴⁴³ Da das ESVG95 jedoch konkret auf eine Anwendung in der EU ausgerichtet ist, bedurfte es deutlich präziserer Definitionen und Buchungsregeln, als dies für die Regelungen des weltweit anwendbaren SNA gilt.⁴⁴⁴

Um dem Willen nach einer strikten Befolgung der ESVG95-Vorschriften Nachdruck zu verleihen, wurden sie per Beschluss des Europäischen Rates in den Rang einer Verordnung erhoben.⁴⁴⁵ Die Verordnung gemäß Art. 189 EGV ist der stärkste Rechtsakt. Sie ist in all ihren Bestandteilen verbindlich und setzt für alle Mit-

⁴⁴³ für einen kurzen Überblick vgl. etwa Vanoli, André "Extension of national accounts: opportunities provided by the implementation of the 1993 SNA" in: SJ UN/ECE, Vol. 11, Nr. 3, 1994, S. 183ff

⁴⁴⁴ vgl. Eurostat, ESVG95, 1996, S. 1ff

⁴⁴⁵ vgl. Verordnung 96/2223/EG des Rates v. 25.06.1996 (geändert durch: Verordnung 448/98/EG des Rates v. 16.02.1998)

gliedsstaaten unmittelbar geltendes Recht. Insbesondere die Richtlinie⁴⁴⁶ wäre aufgrund der Spielräume, die sie bei der jeweiligen Umsetzung der Vorschriften in nationales Recht lässt, wenig angebracht gewesen. Immerhin handelt es sich beim ESVG95 um ein allgemein verbindliches⁴⁴⁷ Regelungswerk im mühsamen Kampf um Europäische Harmonisierung.

Yves Franchet äußerte sich in einem Zeitungsinterview auf die Frage, ob es eine klare Grundlage zur Berechnung von staatlichem Schuldenstand und Defizitrate gäbe, folgendermaßen:

"Das alte ESVG79 war interpretationsbedürftig, weil einzelne Finanzoperationen nicht erfasst wurden."⁴⁴⁸

Diese Aussage beinhaltet allerdings nur einen Teil der Wahrheit. Hätte es sich also nur um einige Finanztransaktionen gehandelt, die das ESVG79 überholungsbedürftig gemacht haben, hätte dies wohl kaum solange gebraucht. Sowohl die ursprüngliche Version aus dem Jahr 1970 als auch die von 1995 sind jeweils lediglich als Reaktionen auf die Revisionen des SNA anzusehen. Die erste SNA-Revision erschien 1968, die EG zog 1970 nach; die nächste SNA-Novelle erschien 1993, wiederum vergingen zwei Jahre bis das ESVG nachzog. Man kann also keineswegs davon sprechen, dass die Gemeinschaft Eigeninitiative oder eine Vorreiterrolle ergriff. Wäre das ESVG wirklich, wie zu seinem Entstehungszeitpunkt 1970 behauptet, eine auf europäische Verhältnisse maßgeschneiderte Erweiterung des SNA, so hätte die Gemeinschaft in dieser Zeit noch wesentlich öfter auf die Veränderungen innerhalb ihres Einflussbereichs reagieren müssen, als sie dies lediglich in der geringfügigen 79er Revision tat. Es wäre wichtig gewesen Rechtssicherheit im Vorfeld des Euro zu schaffen und Entscheidungen, wie sie Eurostat dann hinsichtlich der Schulden- und Defizitwirksamkeit von national interpretierten Verbuchungsmethoden treffen musste, von vornherein auszuschließen oder zumindest zu marginalisieren. Jedoch erst im April 1999 haben alle EU-Mitgliedstaaten nach ESVG95 ihre Daten erstellt und an Eurostat übersandt.

⁴⁴⁶ vgl. Art. 189 EGV

⁴⁴⁷ das war etwa beim ESVG von 1970 noch nicht der Fall

⁴⁴⁸ vgl. Franchet, Yves, Interview "Europas Statistiken müssen aussagekräftiger werden" in: FAZ, 22.03.2000; vgl. hierzu auch Sachverständigenrat, Jahresgutachten, 1997, S. 229

Brian Newson, der zuständige Leiter des Eurostat-Referats 'Methodik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Eigenmittelstatistiken' nannte das ESVG95, eine "eher evolutionäre Fortentwicklung, denn revolutionäre Neuerung seines Vorgängers".⁴⁴⁹ Seit den achtziger Jahren hat Eurostat, dem bei der Entwicklung der VGR-Richtlinien die Federführung innerhalb der EU zukommt, die Vorschriften des ESVG durchforstet und auf Aktualität überprüft. Vieles konnte dabei natürlich unverändert übernommen werden. In der ESVG-Struktur machen sich vor allem die neu hinzugekommenen Vermögensbilanzen bemerkbar. Mit ihrer Hilfe lassen sich Vermögensbestände in einer Volkswirtschaft aufzeigen - für die festgelegte Beobachtungsperiode nach Entstehungssektoren getrennt, zugleich Zuwächse und Umverteilungen nach Wirtschaftszweigen berücksichtigend. Im Gegensatz zu Franchet sind für Newson die angesprochenen, dem ESVG unbekanntes Finanztransaktionen nur einer unter vielen weiteren Punkten, die eine Revision notwendig machten. Hierzu zählt nämlich ferner die stark erweiterte Investitionsdefinition, wonach nunmehr beispielsweise immaterielle Anlagegüter wie Software oder langlebige Einrichtungen im Militärbereich, wie Krankenhäuser oder der Fuhrpark, zählen. Ferner hat sich die Auffassung von Konsum verändert. Es gibt nunmehr die Unterscheidung zwischen Gütern, die ein Konsument lediglich kauft, und solchen, die er auch tatsächlich verbraucht. Und darunter fallen auch allgemeine Dienstleistungen staatlicherseits wie Bildung und Gesundheit. Außerdem soll mittels vertiefter Kontengliederung der Zusammenhang deutlicher werden, wie Einkommen in den Unternehmen entsteht, über Gehälter, Löhne, Dividenden etc. verteilt und vom Staat beispielsweise über Steuern oder Sozialleistungen umverteilt wird.⁴⁵⁰

Durch die Neuerungen des ESVG ergeben sich durchaus Ergebnisänderungen. Nach der regelkonformen Neuberechnung beträgt die durchschnittliche Zunahme des BIP-Wertes der Mitgliedstaaten zwischen einem und zwei Prozent. Newson versucht zu relativieren. Er bezeichnet dies als einen begrenzten Effekt auf die Gesamthöhe des BIP. Dies läge daran, dass die allgemeine BIP-Definition nur geringfügig geändert worden sei und andererseits schon zuvor enorme Anstren-

⁴⁴⁹ Newson, Brian "Das neue ESVG ist da!" in: Sigma, 02/1999, S. 27

⁴⁵⁰ vgl. Newson, Brian "Das neue ESVG ist da!" in: Sigma, 02/1999, S. 27f.

gungen unternommen worden seien, die Vergleichbarkeit der VGR-Daten zu gewährleisten. Zehn Jahre zuvor war eine neue, vierte Eigenmittelquelle der EU mit dem jeweiligen BSP der Mitgliedstaaten als Bemessungsgrundlage geschaffen worden. Der Druck auf die Statistiker wuchs. Um eine faire Grundlage zur Beitragsfestsetzung zu finden, wurde der BSP-Ausschuss gegründet, besetzt mit Vertretern Eurostats und der Mitgliedstaaten. Folglich hatte dieser Ausschuss bereits ein knappes Jahrzehnt an der Vergleichbarkeit der BSP-Erhebung intensiv gearbeitet. Die Kommission äußerte Zweifel an der Eignung der ermittelten Daten. Kein Wunder, schließlich ging es auch um ihre Finanzressourcen. Kontrollbesuche von Eurostat-Beamten mit laufender Überprüfung der Ermittlungsmethoden und Quellen sowie der erstellten Daten brachten nachhaltigen Erfolg. Die VGR musste soweit wie möglich die gesamte Wirtschaftstätigkeit erfassen, nicht etwa Bereiche der Schattenwirtschaft übergehen. Vollständigkeit hieß das Ziel und es gelang zumindest bei einigen Staaten ein BSP nachzuweisen, dass zwischen zehn und zwanzig Prozent über deren eigenen Angaben lag.⁴⁵¹

Der Ansicht von der Lippes, Definitionen und Methoden seien "bis ins Detail auf internationaler Ebene festgelegt"⁴⁵², kann nicht gefolgt werden. Wie sonst würde sich gerade im Vorfeld der Euro-Einführung das zähe Feilschen um Verbuchungsmethoden bei der Errechnung von Haushaltsdefizit und Schuldenstand erklären. Auch die vorgezogene Anwendung⁴⁵³ der überarbeiteten und stark erweiterten Richtlinien des ESVG95 widerlegen von der Lippes Aussage. Das ESVG ist allerdings ein zum überwiegenden Teil in Worten formuliertes Regelwerk und nicht etwa eine strenge Formelsammlung im Sinne der Mathematik. Damit scheint es angesichts der enormen Anzahl abzudeckender Sachverhalte innerhalb moderner und global eingebetteter Volkswirtschaften ein fast aussichtsloses Unterfangen zu sein. Womöglich müsste man das ESVG einem grundsätzlichen inneren Wandel seiner Struktur unterziehen. Es wäre wenig wünschenswert, würde die amtliche Statistik gerade im Bereich vieler politisch hochbrisanter Kennziffern weiterhin graue Interpretationsspielräume für situationsopportune, womöglich der Poli-

⁴⁵¹ Newson, Brian "Das neue ESVG ist DA!" in: Sigma, 02/1999, S. 28

⁴⁵² Lippe, Statistik, 1998, S. 5

⁴⁵³ Die Verordnung des Rates 96/2223/EG des Rates v. 25.06.1996 sollte erst mit der offiziellen Einführung des Euro ab 01.01.1999 zur Anwendung kommen.

tik gefällige Entscheidungen beibehalten, um nicht zu sagen, länger als notwendig dulden. Nicht nur im Rückblick auf Eurostats Schiedsrichterrolle in strittigen Fragen um das Maastrichter Schuldenkriterium vor der Euro-Einführung, die der folgende Punkt aufgreift, ist dies dringend angeraten. Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt sind die EU-Mitgliedstaaten weiterhin an die Maastricht-Kriterien gebunden. Jedoch werden sich durch den beständigen Wandel wirtschaftlichen und sozialen Geschehens immer neue, nicht genügend erfasste Bereiche für die VGR und somit das ESVG ergeben. Es werden also auch nach dem Euro-Beginn weiterhin Fragen auftauchen, die einer Klärung durch die Statistiker bedürfen. Wenn es trotz zu verstärkender Bemühungen um ein aktuelleres ESVG wieder soweit sein sollte, muss Eurostat in der öffentlichen Wahrnehmung deutlich stärker gerüstet sein, solche Entscheidungen unparteiisch treffen zu können.

3.4) Die misslungene Generalprobe für die Rolle des statistischen "Schiedsrichters" im Vorfeld der EWU

Im Rahmenprogramm 1993-1997 wurde Eurostat aufgetragen, für eine EU-weit homogenere Anwendung der ESVG-Vorschriften zu sorgen. Als dieses Programm verabschiedet wurde, liefen die Arbeiten für eine ESVG-Novelle bereits. Obwohl das neue Regelwerk 1995 fertiggestellt und 1996 vom Rat als Verordnung erlassen wurde, hatte man sich dort politisch verständigt, es erst mit der Euro-Einführung Gültigkeit erlangen zu lassen. Die bereits angesprochenen ESVG-Änderungen hätten sicherlich einiges an zusätzlichem Kraftaufwand gekostet, um sie für das Euro-Referenzjahr 1997 noch umzusetzen. Man entschied sich allerdings zunächst, die alten lückenhaften Richtlinien des ESVG79 mit seinen interpretativen Grauzonen für die Bewertung der Euro-Reife der Mitgliedstaaten heranzuziehen. Dieser Umstand brachte Eurostat in die unangenehme Lage, eine ganze Reihe folgenreicher Entscheidungen hinsichtlich der Defizitwirksamkeit bestimmter Haushaltsbuchungen in den EU-Staaten fällen zu müssen. In der Rückschau drängt sich der Verdacht auf, dass die Minister im Rat 1996 die späte Einführung der neuen Richtlinien sehr bewusst verabschiedeten. Angesichts der maroden Haushaltslage vieler Mitgliedstaaten und der daraus resultierend unwahrscheinlichen Einhaltung der Fiskalkriterien waren eine ganze Reihe von ihnen zu Bilanzkosmetik beziehungsweise zur sogenannten "kreativen Buchführung" übergegangen. Wer also 1996 bereits präzisere Buchungsregeln besaß, diese aber trotz der gegebenen Möglichkeiten moderner Datenverarbeitung im Euro-Referenzjahr 1997 nicht einsetzen wollte, macht sich außergewöhnlich unglaubwürdig.⁴⁵⁴ Den supranationalen Statistikern fiel also eine für sie nicht alltägliche Rolle zu: Sie sollten über die Datenzusammenstellung und -analyse hinaus verbindliche Entscheidungen zu haushaltspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten fällen. Die Statistik also als weitere Richtinstanz der politischen Handelns? Eurostat musste in mehr als 20 Fällen solche Entscheidungen treffen. Der Schrecken dieser Zeit sitzt tief. Ohne ersichtlichen Anlass spulte Yves Franchet auf die

⁴⁵⁴ Schließlich war es auch gelungen, den erst Ende 1995 beschlossenen HVPI pünktlich zum Januar 1997 zu implementieren.

Frage, ob es eine klare Grundlage für die Berechnung von Schuldenstand und Defizit gäbe, noch drei Jahre später automatisch seine Standardantwort über die unabhängige und neutrale Entscheidungsfindung Eurostats herunter und fügte hinzu: "Jeder Versuch der Einflussnahme wird publik."⁴⁵⁵ Es wird sich allerdings in der Folge eine Reihe von Ungereimtheiten aufzeigen lassen, zu deren Aufklärung weder Eurostat selbst noch die Kommission als Ganzes noch die entsprechenden NSÄ bereit sind. Dabei soll allerdings nicht die Seriosität Eurostats von Grund auf in Zweifel gezogen werden. Dies würde den unbestreitbaren Verdiensten der Generaldirektion um die Harmonisierung der amtlichen Statistik nicht gerecht. Doch soll gezeigt werden, welches politische Interesse einer statistischen Einheit besonders dann zuteil werden kann, wenn sie international agiert und hier weitgehend bindende Voten abgeben beziehungsweise fachlich vorbereiten kann.

3.4.1) Streitpunkt Schuldenstand und Haushaltsdefizit für Politik und Statistik

Aufgrund der zeitlichen Distanz zu den damaligen Geschehnissen empfiehlt es sich, noch einmal einige inhaltliche Eckpunkte der Währungsunion unter besonderem Augenmerk auf die Maastrichter Kriterien zu skizzieren. Im Vertrag von Maastricht wurden als Voraussetzung für die Einführung einer Gemeinsamen Währung unter anderem⁴⁵⁶ die vier fiskalischen Konvergenzkriterien fixiert. Inhaltlich besagten diese:

- Das Niveau der Verbraucherpreise sollte im Euro-Referenzjahr 1997 den Durchschnitt der drei Länder mit der niedrigsten Inflationsrate um nicht mehr als 1,5 Prozent übersteigen.
- Das langfristige Zinsniveau durfte im Referenzzeitraum analog zum Preisstabilitätskriterium den Durchschnitt der drei Länder mit dem niedrigsten Kapital-

⁴⁵⁵ Franchet, Yves, Interview "Europas Statistiken müssen aussagekräftiger werden" in: FAZ, 22.03.2000

⁴⁵⁶ Von der Öffentlichkeit weniger beachtet fordern nämlich Art. 107 und 108 EGV (Maastricht) neben der ökonomischen ebenso die rechtliche Konvergenz in den Mitgliedstaaten als Voraussetzung für eine Teilnahme an der Währungsunion. Hierzu mussten zu Mitte 1998 sowohl Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken als auch deren Integration in das EZB gewährleistet sein. Ferner mussten nationale Rechtsnormen, die von der Einführung der einheitlichen Währung berührt wurden, so etwa das jeweilige Münzrecht, in Einklang mit den europäischen Normen gebracht werden. vgl. Deutsche Bundesbank, Zur rechtlichen Konvergenz in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft in: Infobrief EWWU, Nr. 10, 02/1998, S. 3ff

marktzins um nicht mehr als 2,0 Prozent übersteigen.

- Die Währung eines Euro-Anwärters musste zum Stichtag mindestens zwei Jahre am Wechselkursmechanismus des EWS teilgenommen haben und durfte während dessen nicht abgewertet worden sein.
- Ferner sollten der nationale Schuldenstand maximal 60 Prozent des jeweiligen BIP und die Defizitrate (Rate der Neuverschuldung) maximal drei Prozent des jeweiligen BIP im Referenzjahr nicht überschreiten.⁴⁵⁷

Herrschte über die ersten drei Kriterien weitgehendes Einvernehmen unter den Mitgliedstaaten, so entzündete sich am vierten eine heftige Diskussion. Oft wurden Sinn und Zweck der 60- sowie der 3-Prozentmarke in Frage gestellt. Es gibt Stimmen, die diese für rein fiktiv halten oder aber auch als auf gesamtwirtschaftliche Verhältnisse Deutschlands in der Zeit vor Maastricht zugeschnittene Zahlen bezeichnen.⁴⁵⁸ Sicher ist, es handelt sich um ein kombiniertes Kriterium, ausgehend von der Annahme, dass die langfristige Zinsbelastung durch die Gesamtverschuldung relativ gesehen nicht stärker ansteigen darf als das volkswirtschaftliche Wachstum. Die langfristige Schätzung für das nominale BIP-Wachstum der Gemeinschaft lag zum Zeitpunkt der Kriterienfestlegung bei rund fünf Prozent. Ebenso wurde die langfristige durchschnittliche Produktionswachstumsrate mit zwei bis drei Prozent bei etwa gleich hoher Inflationsrate prognostiziert. Ergo durfte der Schuldenstand jährlich durchschnittlich ebenfalls um bis zu fünf Prozent steigen. Ist nun also das kombinierte Kriterium aus einem maximalen Schuldenstand von 60 Prozent des BIP und einer maximalen Defizitquote von drei Prozent des BIP erfüllt, ist auch diese Bedingung erfüllt.⁴⁵⁹ Vor diesem Hintergrund lässt sich die Festlegung der beiden Zahlen im Maastrichter Vertrag verstehen. Der spätere Passierschein für einige Euro-Kandidaten, so etwa Italien und Belgien, mit Schuldenständen jenseits der 100-Prozentmarke ihres BIP durchbrach in jedem Fall die Logik des kombinierten Schuldenkriteriums in erheblichem Maße.

⁴⁵⁷ vgl. (ex-)Art. 109j EGV (Maastricht) i.V.m. Anhangsprotokoll über die Konvergenzkriterien (EUV Maastricht)

⁴⁵⁸ vgl. etwa Läufer, Maastricht-Kriterien, 1997, S. o.A.

⁴⁵⁹ Rechenansatz: Drei entspricht fünf Prozent von 60.

3.4.2) Die politische Dimension des Euros

Warum Eurostats Entscheidungen hinsichtlich der Defizitwirksamkeit von Buchungen innerhalb der nationalen Haushalte in so erheblichem Maße politisch relevant wurden, soll nun an einigen ausgewählten Eckpunkten verdeutlicht werden. Über die wirtschaftlichen Vorteile einer starken gemeinsamen Währung bestehen kaum Zweifel: Wechselkursrisiken und damit Kosten für Kurssicherungen entfallen innerhalb des Währungsraumes ebenso wie solche für Umrechnung und Umtausch. Die Markttransparenz im EU-Währungsraum steigt. Gleichzeitig kann der Euro Währungsturbulenzen leichter widerstehen und nach dem Dollar zur zweitwichtigsten Reservewährung avancieren.⁴⁶⁰ Doch innerlich hatte die EWU die Ebene der ökonomischen Vernunft in allen Diskussionsphasen nur selten erreicht. Der damalige bundesdeutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher schildert Hintergründe der finalen Entscheidung für eine letztlich alte Idee. Schon vor Erscheinen des Delors-Berichts im April 1989 forcierte Deutschland das EWU-Vorhaben. "Wir waren aus mehreren Gründen für die Währungsunion. Im Vordergrund standen nicht nur wirtschaftliche Gründe."⁴⁶¹ Genscher spricht vom Frust der europäischen Nachbarn, deren Nationalbanken geldpolitisch nur noch minimal zeitversetzt die Zinsentscheidungen der Deutschen Bundesbank nachvollzogen. Er spricht von dem Muss, angesichts einer sich dauerhaft verändernden weltpolitisch Szenerie die in Europa erreichte Stabilität zu sichern und auszubauen. Durch das Festhalten an der Europäischen Währungsunion wollte man Gerüchte über einen deutschen Sonderweg zwischen Ost und West zerstreuen. Die Bundesrepublik sollte noch deutlicher denn je an den Westen angebunden werden. Genscher spricht von dem Argwohn der westlichen Partner, dass sich Deutsche und Europäische Vereinigung gegenseitig ausschließen würden. Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes könnte die Europäische Gemeinschaft ihre Halbwertszeit womöglich überschritten haben. Und tatsächlich habe es schon Ende 1990 Stimmen im Kabinett Kohl gegeben, die eine Regierungskonferenz zur Währungsunion verhindern wollten.⁴⁶²

⁴⁶⁰ vgl. Langguth, Gerd: "Ein starkes Europa mit schwachen Institutionen?" in: APuZ, B1-2/1996, S. 42 - Hat die D-Mark nur einen Anteil von rund 20 Prozent an den weltweiten Reservewährungen, bringt es der Euro immerhin auf gut 35 gegenüber den 57 Prozent des US-Dollars.

⁴⁶¹ Genscher, Hans Dietrich, Interview 13.09.1996 zitiert in: Hanke / Walter, Euro, 1997, S. 78f.

⁴⁶² vgl. Genscher, Hans Dietrich, Interview 13.09.1996 zitiert in: Hanke, Euro, 1997, S. 78f.

Auch der Zank zwischen Deutschland und Frankreich, wer wem die Währungsunion aufgedrängt beziehungsweise abgerungen habe, belegt, wie stark gesamteuropäische Politik und nicht wirtschaftliche Einsicht Treiber des Euros waren. Während Frankreich noch heute behauptet, Francois Mitterand habe Helmut Kohl den Euro als Preis für die Deutsche Wiedervereinigung abgerungen, so besteht Kohl darauf, er habe Frankreich die D-Mark gegen den Euro freiwillig angeboten, um Deutschlands Festhalten an der Westbindung zu unterstreichen. Doch Sichtweise hin oder her, beide hatten der Gemeinsamen Währung zugestimmt. Und die Erfahrung zeigt: Worüber sich die beiden großen europäischen Kontinentalstaaten der Gemeinschaft einig waren, da gab es bislang kaum Widerstand. Folglich war der Druck künftig groß. Relativ schnell einigte man sich auf die konkreten Eckpunkte im Maastrichter Vertrag und von da an gab es kein Zurück mehr, sondern nur noch eine Devise: Die Teilnahme am Euro wurde zur Frage der nationalen Ehre. Wer nicht auf Anhieb die Euro-Hürden nehmen würde, musste befürchten, in die zweite oder sogar dritte Liga abzurutschen. Die von deutscher Seite zeitweise geführte Kerneuropa-Debatte schürte solche Ängste zusätzlich.

Der Wirtschaftswissenschaftler Rolf Hasse stand 1995 einer künftigen Einführung der Europäischen Währung und ihrem politischen Vorbereitungsprozess sehr kritisch gegenüber. Er nannte die Währungsunion:

"... in erster Linie ein politisches Ziel. Die ökonomischen Vorteile reichen nicht aus, um dieses Ziel anzustreben, zumal ein Binnenmarkt nicht zwingend eine Währungsunion erfordert. ... Die Aufgabe der Politik besteht darin, im Integrationsprozess ein ausgewogenes Verhältnis zwischen politischem Wunsch sowie politischen und ökonomischen Realitäten herzustellen und zu beachten. ... Die Initiativen, die Währungsunion bereits 1997 zu beginnen, signalisieren, dass die Spannungen zwischen Wunsch und Realität erneut zugenommen haben."⁴⁶³

Der 'Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung' stellte 1997 fest, dass der Gedanke an eine Verschiebung trotz mangelhafter Ergebnisse bei der wirtschaftlichen Konvergenz in den Köpfen der Politiker praktisch nicht existent war. Ein solche Entscheidung würde mitunter in der Öffentlichkeit als Scheitern der Währungsunion gewertet und somit ein weiterer Anlauf in näherer Zukunft nicht mehr durchführbar sein. Als sichere Konsequenz sah der

⁴⁶³ Hasse, Währungsunion, 1995, S. 1f.

Sachverständigenrat enorme Verwerfungen auf den Finanzmärkten, die sowohl den weiteren Europäischen Integrationsprozess als auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung schwer bedrohen würden. Die Politiker in Europa hätten eine Verschiebung bislang kategorisch ignoriert, ja sogar tabuisiert. Dies habe dazu geführt, dass für den Ernstfall einer notwendigen Verschiebung keine institutionellen Vorkehrungen getroffen worden seien, um den Finanzmärkten Vertrauen in ein fortzuführendes Euro-Vorhaben zu geben.⁴⁶⁴ Das Ziel der Euro-Einführung stand also fest. Wer Bedenken äußerte, galt als Defätist und schlechter Europäer. Helmut Kohl nannte den Euro gar "eine Frage von Krieg von Frieden".⁴⁶⁵ Um aber am Ende dieser Einbahnstraße nicht doch noch stecken zu bleiben, galt es folglich, alle relevanten Teilnehmer über die Euro-Hürden zu hieven. Und tatsächlich, wie steinig auch der Weg für die erste Hauptgruppe von EWU-Teilnehmern war: Als im März 1998 die erlösenden Konvergenzberichte⁴⁶⁶ der Europäischen Kommission und des Europäischen Währungsinstitutes (EWI) erschienen, hatten alle Aspiranten mit Ausnahme Schwedens und Griechenlands das Ziel erreicht.⁴⁶⁷ 3,0 Prozent oder weniger staatliche Defizitquote wurden bescheinigt. Beflissentlich hatte man übersehen, dass manch gern gesehener Teilnehmer, wie etwa Belgien und vor allem Italien, ein weiteres wichtiges Konvergenzkriterium nicht einmal annähernd erfüllten – nämlich die Höhe des staatlichen Schuldenstandes. Doch die allgemeine Diskussion unter Fachleuten und Journalisten hatte sich im Vorfeld der Konvergenzberichte bereits auf das alles dominierende Kriterium '3 Prozent Defizitquote' eingeschossen. Den übermäßigen Gesamtdefizitsündern wurde kurzerhand eine ausreichende Tendenz zum Schuldenabbau attestiert. Diese kurzen Ausführungen im Hinterkopf fällt es leicht, die damals schwierige Situation der europäischen Statistiker zu verstehen. Gewöhnt, weitgehend im Verborgenen vor sich hin zu arbeiten, standen sie im Vorfeld der EWU auf einmal mit ihren Zahlenwerken im Mittelpunkt des Geschehens.

⁴⁶⁴ vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten, 1997, S. 231

⁴⁶⁵ zitiert in: Riehl-Heyse, Herbert "Argumente im freien Wechselkurs" in: SZ, 21.11.1997

⁴⁶⁶ gem. Art. 109 j Abs. 1 EUV

⁴⁶⁷ Durch die bewusste Nichtteilnahme am Europäischen Wechselkursmechanismus in den Vorjahren hatte Schweden allerdings auch keine ernsthafte Aufnahme in die EWU angestrebt, obwohl es alle anderen drei Maastricht-Kriterien erfüllte. - Inzwischen hat auch Griechenland die Eintrittskarte für den Euro-Club erhalten.

3.4.3) Eurostat als Schiedsrichter über nationale Haushaltsführung

Wo Statistiker zu politisch höchst brisanten Vorgängen Entscheidungen treffen, ist der Leistungsumfang überschritten, von dem für gewöhnlich ausgegangen wird, dass diesen ein solches Amt erbringt. In einer Rede aus dem Jahr 1988 unterstrich jedoch das damals für Statistik zuständige Kommissionsmitglied Schmidhuber, dass Eurostat nicht einfach die europäische Version eines einzelstaatlichen Dienstes sei. So sei Eurostat nicht in nennenswertem Umfang an der direkten Datenerhebung beteiligt. Dagegen seien besonders Fähigkeiten im Management und in der Kommunikation bei den supranationalen Statistikern gefragt.⁴⁶⁸ Als integraler Bestandteil eines politischen Entscheidungsträgers, nämlich der Kommission, könnte man nun auch den supranationalen Statistikern in ihrer Arbeit eher eine politische, denn eine wissenschaftliche Rolle zugestehen. Dies wiederum wäre allerdings nicht mit dem stets von Eurostat für sich selbst erhobenen objektiven beziehungsweise neutralen Anspruch seiner Arbeit zu vereinbaren. Aus diesem Widerspruch heraus sucht man wohl auch vergebens nach einer expliziten Rechtsgrundlage für die Entscheidungen des Amtes, die es im Vorfeld der EWU hinsichtlich der Defizitwirksamkeit von Buchungsvorgängen in den Mitgliedstaaten traf. Die Zuständigkeit Eurostats als fachlich relevante Generaldirektion der Kommission hierfür lässt sich jedoch mit einigen gedanklichen Umwegen herstellen: Zunächst setzt die Kommission grundsätzlich Rechtsakte der Gemeinschaft in Verwaltungsmaßnahmen um.⁴⁶⁹ Die Kommission bestimmt ihre interne Organisation und Willensbildung selbst⁴⁷⁰ und gibt sich hierfür unter anderem eine eigene Geschäftsordnung.⁴⁷¹ Ferner wird Eurostat im Sinne der statistischen Grundverordnung als "die Dienststelle der Kommission, die von dieser mit der Durchführung der der Kommission übertragenen Aufgaben bei der Erstellung der Gemeinschaftsstatistiken betraut wurde" definiert.⁴⁷² Eurostat ist also der statistische Kompetenzträger der Kommission. Darüber hinaus heißt es mit Bezug auf die EWU in zwei Zusatzprotokollen des Vertrages von Maastricht: "Die zur Anwendung dieses Protokolls erforderlichen statistischen Daten werden von der

⁴⁶⁸ vgl. Schmidhuber, Rede ohne Titel v. 15.12.1988 in: Eurostat Mitteilungen, 1/1989, S. 6

⁴⁶⁹ vgl. Art. 145 Unterabsatz 3 EGV

⁴⁷⁰ vgl. Borries, Europarecht, 1993, S. 64

⁴⁷¹ vgl. Art. 162 Abs. 2 EGV

⁴⁷² vgl. Art. 2 Verordnung 322/97/EG des Rates v. 17.02.1997

Kommission zu Verfügung gestellt.“⁴⁷³ Im Rückschluss kann also nur die statistische Gemeinschaftsdienststelle im Sinne der Grundverordnung gemeint sein. Wer also die Gesamtdaten zur Verfügung stellt, muss folglich auch über die Ordnungsmäßigkeit der von den Mitgliedstaaten gelieferten Einzelkomponenten befinden können. Die letzte Annahme ist wiederum nur unter der Vermutung zulässig, dass es sich hierbei um eine 'implied power' handelt.⁴⁷⁴ Dies ist nicht abwegig, da bis um Erlass der Grundverordnung 1997 für viele von Eurostat wahrgenommene Aufgaben eine grundsätzliche Rechtsbasis, abgesehen von Einzelermächtigungen in Form von spezifischen Rechtsakten, fehlte. Letztendlich muss entlang der dargestellten Argumentationskette das Prinzip der 'implied powers' bereits gegriffen haben, zumal Eurostat schon 1995 und 1996 auf Grundlage des ESVG Entscheidungen hinsichtlich der Defizitwirksamkeit getroffen hat.⁴⁷⁵

3.4.3.1) Eurostat unter dem Vorwurf der Begünstigung kreativer Buchführung

In seinem Jahresgutachten 1997/1998 kritisierte der 'Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung' die Praxis der EU-Mitgliedstaaten scharf, ihre Staatsfinanzen mit Blick auf das Euro-Referenzjahr in ungebührlichem Maße schönzurechnen. Es wird beanstandet, dass "technische Umdefinitionen und buchhalterische Maßnahmen"⁴⁷⁶ nicht dem Gebot einer nachhaltigen Erfüllung der Beitrittskriterien gemäß Maastrichter Vertrag⁴⁷⁷ entsprechen. Der Sachverständigenrat zählt unter anderem auf:

- Deutschland und Belgien hätten ihre Zahlungsmodalitäten so geändert, dass staatliche Ausgaben in das Folgejahr verschoben würden.
- Einige Länder, allen voran Spanien, hätten Steuereinnahmen durch Vorauszahlungen staatlicher Unternehmen vorgezogen.
- Auch seien Schulden von Staatsunternehmen defizitsunwirksam gemacht worden, indem sie in privatfinanzierte Fremdmittel mit staatlicher Bürgschaft umgewandelt wurden.

⁴⁷³ vgl. etwa Art. 4 EUV-Zusatzprotokoll 'Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit'

⁴⁷⁴ vgl. auch Kapitel 3.1.1)

⁴⁷⁵ vgl. Kapitel 3.2.2.1) - Die unklare Rechtslage hinsichtlich statistischer Kompetenzen wurde in vergangenen Jahrzehnten mittels sogenannter 'Gentlemen Agreements' umgangen.

⁴⁷⁶ Sachverständigenrat, Jahresgutachten, 1997, S. 228

- Deutschland habe mit der Einmalmaßnahme, seine Forderungen aus Immobilienveräußerungen gegen Abschlag abzutreten, gegen das Gebot der Nachhaltigkeit verstoßen.
- Mehrere Staaten hätten Sonderfonds eingerichtet und Infrastrukturprojekte privat vorfinanzieren lassen, um Belastungen ihres Haushalts in die Zukunft zu verlagern.
- Noch dreister habe es Italien getrieben, indem es beispielsweise für das Referenzjahr 1997 eine Euro-Sondersteuer erhob und somit seine Defizitquote um ganze 0,8 Prozentpunkte senkte. Diese Sondersteuer sollte nach Äußerungen der Regierung später wieder zurückerstattet werden.⁴⁷⁸

Der Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank hat in seinem Konvergenzbericht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass insbesondere die Teilnahme Italiens ein Risikofaktor im Sinne einer nachhaltigen Einhaltung der Maastricht-Kriterien sei. Der Anteil kurzfristiger, einschließlich variabel verzinslicher Schulden sei in Italien so hoch, dass er Anlass zu höchster Vorsicht gebe. Italiens Haushalt werde aufgrund seines enormen realen Defizits von jeder künftigen Zinserhöhung in besonderem Maße getroffen.⁴⁷⁹ Vernichtende Kritik hagelte es für diesen Wakkelkandidaten vom Zentralbankratsmitglied der Bundesbank Reimut Jochimsen. Auch er sprach von "Tricks und Einmalmaßnahmen"⁴⁸⁰, die die Euro-Anwärter zur kurzfristigen Konvergenzannäherung angewendet hätten. Ähnlich scharf hat sich die Niederländische Zentralbank (DNB) zu den italienischen Bemühungen einer Haushaltssanierung für das Euro-Referenzjahr 1997 geäußert. Einerseits erkenne man erst in allerjüngster Zeit ein solches Engagement Roms, andererseits ergebe sich aus der kurzfristigen Finanzierung von rund 60 Prozent⁴⁸¹ der italienischen Staatsschuld⁴⁸², dass jeder spätere Anstieg des Zinsniveaus wiederum die Defizitquote erheblich ansteigen lassen werde. Nach Ansicht vieler Wirtschaftsexperten

⁴⁷⁷ vgl. (ex-)Art. 109j Abs. 1 EGV

⁴⁷⁸ vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten, 1997, S. 228

⁴⁷⁹ vgl. "Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage in der Europäischen Union im Hinblick auf die dritte Stufe Wirtschafts- und Währungsunion" in: Deutsche Bundesbank Monatsbericht, April 1998

⁴⁸⁰ o. A. "Elf Euro-Kandidaten auf dem Prüfstand" in: SZ, 25.03.1999

⁴⁸¹ zum Vergleich: in Deutschland rund elf Prozent kurzfristig finanzierte Schulden

⁴⁸² Zu diesem Zeitpunkt geschätzt ca. 2,4 Billionen D-Mark, was damit sogar noch über dem wiedervereinigungsbedingte belasteten, absoluten Schuldenstand der Bundesrepublik lag.

hatte Italien seine Haushaltszahlen schlichtweg "manipuliert".⁴⁸³ Deutliche Kritik äußerten sowohl Bundesbank als auch DNB in ihren Konvergenzberichten gegenüber Euro-Teilnehmer Belgien. Trotz aller Bemühungen errechneten die Kritiker der beiden Zentralbanken einen weiteren Konsolidierungsbedarf der belgischen Staatsfinanzen bis zum Jahr 2015.⁴⁸⁴ Es lässt sich zwar feststellen, dass die gesamtstaatlichen Defizite 1997 in fast allen Mitgliedstaaten unter die Grenze von drei Prozent des BIP gedrückt werden konnten, der Wirtschaftsexperte Günter Weinert brachte es jedoch auf den Punkt:

"In mehreren Ländern wurde der Referenzwert allerdings nur durch Einmalmaßnahmen und defizitvermindernde Verlagerungen von Einnahmen und Ausgaben erreicht. Die das Wachstum hemmende Abgabenlast ist allgemein kaum gesunken. Auch wurde die Ausgabenstruktur häufig nicht im Sinne einer Verbesserung der Wachstumsbedingungen geändert. Zudem weisen fast alle Länder noch einen Schuldenstand von mehr als 60 % des BIP auf."⁴⁸⁵

Die Liste der kleinen und größeren Unregelmäßigkeiten, die den Grundsätzen einer soliden Buchführung widersprechen, ließe sich noch endlos weiterschreiben. Sicherlich hat Eurostat nicht allen Fällen stattgegeben, so etwa im Fall der angestrebten Goldverkäufe in Belgien oder Deutschland.⁴⁸⁶ Doch Eurostats wenig durchsichtiges Entscheidungsverfahren hat in der Öffentlichkeit den Eindruck hinterlassen, man habe als Alibi einige buchhalterische Anliegen der Mitgliedstaaten zurückgewiesen, um dann allerdings in vielen anderen Fällen der Euro-Teilnahme der Defizitsünder nicht allzu sehr im Wege zu stehen. Neben dem Fall der italienischen Sondersteuer bleibt wohl die pro-französische Entscheidung Eurostats hinsichtlich einer Zahlung der 'France Telecom' an den Staat die unverständlichste. Sie spaltete die europäische Fachwelt und Öffentlichkeit am nachhaltigsten. Aus diesem Grund soll zum besseren Verständnis der Bedeutung von Eurostats Handeln hinsichtlich der Maastricht-Kriterien dieser Fall nun kurz rekonstruiert werden.

⁴⁸³ Oldag, Andreas "Kandidat mit Schönheitsfehlern" in: SZ, 03.05.2000

⁴⁸⁴ vgl. o. A. "Niederlande kritisieren Italien und Belgien" in: SZ, 26.03.1999

⁴⁸⁵ Weinert u.a., Nachhaltigkeit, 1998, S. 9

⁴⁸⁶ Man sollte hierbei allerdings nicht vergessen, dass die Deutsche Bundesbank lautstark Alarm schlug. Ein stillschweigendes Gewährenlassen des Finanzministers Theo Waigel wäre also ohne nachhaltige Rufschädigung der supranationalen Entscheidungsträger gar nicht mehr möglich gewesen.

3.4.3.1.1) Der Fall France Telecom - übermäßig kreative Buchführung als endgültiger Scheidepunkt im fachlichen wie politischen Konsens der Euro-Anwärter

Insbesondere am Fall 'France Telecom' kommen selbst dem makroökonomischen Laien schnell Zweifel an der fachlichen Objektivität⁴⁸⁷ von Eurostats Entscheidung und es ist leicht nachvollziehbar, warum die Generaldirektion in den Verdacht geriet, den nötigen Abstand zur Politik zu verlieren. Da aber die Mehrzahl der relevanten Dokumente zu den Eurostat-Entscheidungen aufgrund ihrer Vertraulichkeit nicht zur Verfügung stehen, muss versucht werden, die Vorgänge bruchstückhaft zu rekonstruieren. Dass die französische Statistik wie auch das Finanzministerium in der Retrospektive keinerlei Grund mehr sieht, die damaligen Geschehnisse zu diskutieren, war nicht verwunderlich.⁴⁸⁸ Es ist allerdings bedauerlich, wengleich ebenfalls verständlich, dass die imagegeschädigte Kommission trotz ihrer Ankündigungen hinsichtlich erhöhter Transparenz nicht bereit ist, zur Aufklärung beizutragen.

Frankreich, einer der bedeutendsten Währungsräume innerhalb der EU, hatte schwer an der vor allem von Deutschland mit Nachdruck geführten "3,0"-Diskussion zu tragen. Hätte Frankreich nicht auch in die buchhalterische Trickkiste gegriffen, wäre eine annäherndes Erreichen geschweige denn eine Punktlandung hinsichtlich der Defizitquote undenkbar gewesen. Eine tatsächliche Nichtteilnahme Frankreichs aufgrund mangelnder wirtschaftlicher Konvergenz hätte jedoch aller Voraussicht nach die EWU zum Scheitern gebracht. Sicherlich: Im Nachhinein darf unter Berücksichtigung der angesprochenen allgemeinen Euro-Entschlossenheit angenommen werden, dass man Frankreich wegen eines geringen Verfehlens der "3,0"-Marke nicht von der EWU-Teilnahme ausgeschlossen hätte. Dennoch wäre es mit dem französischen Nationalstolz wohl nicht vereinbar gewesen, wenn Deutschland als strahlender Sieger im Wettlauf um die Euro-Konvergenz gnädig im Sinne des großen Ganzen einem EWU-Passierschein für die Franzosen, womöglich unter hämischen Auflagen, zustimmte. Schließlich wa-

⁴⁸⁷ Franchet schrieb 1992, dass die Bedeutung der Objektivität Eurostats Garantie für Qualität der statistischen Information sei, die insbesondere die Kommission zur Umsetzung ihrer Aufgaben benötige. vgl. Franchet, System, 1992, S. 35

⁴⁸⁸ Selbst schriftliche Anfragen blieben unbeantwortet.

ren die abschließenden Konvergenzberichte von Kommission und EWI nur eine Entscheidungsunterstützung für den Europäischen Rat.

Um also erst gar nicht vom guten Willen anderer abhängig zu werden, hatte sich die französische Regierung zusammen mit der ehemals staatlichen Telefongesellschaft France Telecom einen schon als dreist zu bezeichnenden Plan ausgedacht. Im Gegenzug für die staatliche Übernahme künftiger Pensionsverpflichtungen der France Telecom überwies das Unternehmen im Euro-Referenzjahr rund 37,5 Milliarden Franc⁴⁸⁹ an die öffentlichen Kassen. Diese Einnahme minderte Frankreichs Defizitquote 1997 sage und schreibe um etwa 0,5 Prozentpunkte. Wäre ein Euro-Teilnehmer mit rund 3,5 oder mehr Prozent Neuverschuldungsrate wohl inakzeptabel gewesen, ermöglichte also der Deal, sofern er dem Eurostat-Prüfverfahren⁴⁹⁰ standhalten könnte, das unbestreitbare Erreichen der EWU-Reife.

Per Entscheidung der Kommission Ende Oktober 1996 durfte Frankreich tatsächlich die Ausgleichszahlung als Vermögensübertragung an den Staat für 1997 verbuchen, obwohl die Übernahme der Pensionsverpflichtungen in den späteren Jahren offensichtlich zu einer Verschlechterung des Finanzierungssaldos beitragen.⁴⁹¹ Das deutsche StBA intervenierte sogar in Form einer eigenen Presseerklärung.⁴⁹² Eurostat und Frankreich hätten sich für das Modell einer Transferzahlung ohne Gegenleistung entschieden, in dem im Jahr 1997 das staatliche Defizit um 37,5 Mrd. FF verbessert in den Folgejahren jedoch aber anteilig verschlechtert wird. Deutschland und "viele Mitgliedstaaten" hätten in den Beratungen ein Vorauszahlungsmodell gesehen. In diesem Fall hätte die Vorauszahlung gemäß ESVG-Regeln als Kreditgewährung und die Minderung als Schuldtilgung gebucht werden müssen. Nach dem ESVG hätten solche rein finanziellen Vorgänge weder die Defizitquote 1997 verbessert noch die der Folgejahre verschlechtert.

⁴⁸⁹ rund 12 Milliarden D-Mark

⁴⁹⁰ Einen vagen Einblick in dieses nichtöffentliche Verfahren gibt ein Artikel im Eurostat-eigenen Magazin "Sigma". Trotz des dort abgelegten Bekenntnisses, dass Eurostat die Stellungnahmen der beteiligten Statistikgremien (drei Eurostat-Arbeitsgruppen und der AWFZ) "in größtmöglichem Maß" berücksichtige, ist das Amt nicht daran gebunden. vgl. o. A. "Fragen von Schuldenstand und Defizit" in: Sigma, 1/1999, 33f.

⁴⁹¹ vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten, 1997, S. 229

⁴⁹² vgl. StBA, Auskunft des Statistischen Bundesamtes an die Presse zum Fall France Telecom, PM Nr. 302/96 v. 01.11.1996

Diese wohl aufsehenerregendste Entscheidung enthält drei pikante Details um die Person von Yves Franchet: So musste ausgerechnet er als gebürtiger Franzose über diesen brisanten Fall befinden. Eine frankophile Grundhaltung lag da nicht im Bereich des Unmöglichen. Dass ein EU-Beamter allerdings zwangsläufig irgendwann auch mit Angelegenheiten seines Heimatlandes betraut sein wird, liegt wiederum in der Natur der Sache. Dieser erste Umstand folglich soll nur dazu dienen, die beiden weiteren zu verdeutlichen. Denn zweitens, und dies zeigt schon vielmehr eine wohl nicht zur Gänze ausgereifte Unparteilichkeit, ist Franchet gleichzeitig Mitglied des nationalen, nämlich französischen 'Conseil national de l'information statistique' (CNIS) gewesen.⁴⁹³ Das mag in Frankreich angesichts der dort im öffentlichen Leben ausgeprägten Tradition, Ämter zu häufen, keineswegs verwerflich klingen. Im Lichte der stets beschworenen supranationalen Sichtweise der Kommission⁴⁹⁴ lässt dieser Umstand jedoch einen unangenehm national geprägten Beigeschmack aufkommen. Und drittens gab es neben Franchet zum Zeitpunkt der France Telekom-Entscheidung einen noch wichtigeren Fürsprecher der 'französischen Sache' - den für Eurostat politisch verantwortlichen Währungskommissar Yves-Thibault de Silguy. In diesem Amt und als französischer Vertreter war de Silguy einer der einflussreichsten Kommissare⁴⁹⁵ unter Santer und zugleich Franchets Vorgesetzter. Nicht von ungefähr wurde sofort nach Antritt Prodis und seiner Mannschaft eine neue Dienstverordnung erlassen, die unter anderem die Besetzung von Spitzenposten in der Kommission strenger regelte. Hiernach dürfen künftig nicht mehr der Generaldirektor und sein verantwortlicher Kommissar aus demselben Mitgliedstaat stammen. Auf Anfrage sieht man jedoch bei Eurostat hierin keinen Zusammenhang mit der eigenen jüngsten Vergangenheit.

⁴⁹³ vgl. Art. 4 Decree No 84-628 OF 17 JULY 1984, on the National Council for Statistical Information and implementing Law No 51-711 of 7 June 1951, as amended, on statistical obligations, coordination and confidentiality, amended by Decrees Nos. 87-813 of 1 October 1987, 95-105 of 31 January 1995 and 97-497 of 10 October 1997

⁴⁹⁴ Diese zu beschwören, werden die Vertreter Eurostats im Kampf gegen nationale Interessen nicht müde.

⁴⁹⁵ vgl. hierzu Kapitel 3.2.1.2)

Ein Sprecher de Silguys sagte hinsichtlich des unübersichtlichen Procederes im Falle France Telecom, dass Franchet die Entscheidung treffe, die Kritiker in der Minderheit seien und eine baldige Entscheidung wünschenswert sei⁴⁹⁶ - also eine deutliche Absage aus den Reihen des französisch besetzten Währungskommissariats an die Kritiker der französischen Buchungsmethoden. In der Financial Times hieß es noch einen Tag vor der Entscheidung:

"However, if the Commission's decision appears driven too much by politics this could anger many statisticians."⁴⁹⁷

Weiter wird ein namentlich nicht genannter Statistiker zitiert, der sich im Falle einer positiven Verbescheidung ernsthaft Sorgen um die Glaubwürdigkeit der Statistik machte:

"We do not want all our attempts to build the credibility of data to be undermined."⁴⁹⁸

In der Retrospektive gab auch John Kidgell, der damalige AWFZ-Vorsitzende, zu, dass gerade die Euro-Statistiken durchaus Raum für "denkbaren politischen Missbrauch"⁴⁹⁹ böten.

3.4.3.1.2) Vernichtendes Medienecho auf die Entscheidung Eurostats zugunsten des französischen Buchungsgebarens

Selten zuvor wurde statistischem Wirken eine so breite Medienaufmerksamkeit zuteil wie im Fall 'France Telecom'. Werden zumeist statistische Erhebungsergebnisse in Kurzmeldungen unkommentiert wiedergegeben, so ließen es sich die Journalisten diesmal nicht nehmen, genauer auf Eurostats Entscheidung einzugehen. Die Medienreaktion zeigt, wie vorsichtig mit dem sensiblen Gut 'Vertrauen in die amtliche Statistik' auch heute nach mehr als fünfzig Jahren friedlicher Demokratisierung in Europa umgegangen werden muss. Dazu sollen nur einige ausgesuchte Artikel hier kurz herangezogen werden. So titelte etwa das Handelsblatt am 01.11.1996 seinen Bericht:

"France Telecom darf Paris aushelfen"

Die letzte Entscheidung habe nach Aussagen Eurostats der Generaldirektor Yves Franchet getroffen. Zuvor hätten aber insbesondere die deutschen, die niederländi-

⁴⁹⁶ vgl. Tett, Gillian "EU statisticians in revolt over Emu" in: Financial Times, 31.10.1996

⁴⁹⁷ dito

⁴⁹⁸ dito

schen und britischen Statistiker zu intervenieren versucht. Auch auf Nachfrage der Zeitung wollte ein Sprecher Eurostats die Motive für die Entscheidung nicht näher erläutern.

Die Frankfurter Allgemeine Zeitung verschärfte den Ton:

"Frankreich darf bei Defizit-Kriterium mogeln"

Hier hieß es, die Entscheidung Eurostats setze den anderen Mitgliedstaaten gegenüber falsche Zeichen. So hätten etwa die Belgier inzwischen begonnen, in größerem Umfang Goldbestände und Grundstücke zu verkaufen, um für das Referenzjahr 1997 die Neuverschuldung drücken zu können. Die Kandidaten würden sich "künstlich und einmalig gesundrechnen". Von nachhaltiger Haushaltskonsolidierung könne dabei keine Rede sein. Auch weist die Zeitung beiläufig auf die französische Abstammung Franchets hin⁵⁰⁰ und spricht somit indirekt an, was später nur hinter vorgehaltener Hand gemutmaßt wurde.

Die Frankfurter Rundschau widmete auch ihren Kommentar der Eurostat-Entscheidung. Unter dem Titel "Viel Luft drin"⁵⁰¹ heißt es dort, es sei eine "fromme Fiktion", dass Eurostat rein technische Fragen kläre. Je näher man an das Referenzjahr komme, "desto unverhohlener die Versuche der Politiker, den Statistiker beim Rechnen zu helfen."⁵⁰²

Die Financial Times titelte:

"Brussels approves French scheme to meet Emu target"⁵⁰³

Hier heißt es, die Geschwindigkeit, mit der die Entscheidung zugunsten Frankreichs gefällt worden sei, mache stutzig. Obwohl Deutschland, Großbritannien und die Niederlande deutliche Einwände gegen eine defizitwirksame Verbuchung anmeldeten, habe Eurostat im beratenden Ausschuss um eine endgültige Stellungnahme der Mitglieder gebeten. Entgegen normalen Konsensgepflogenheiten zu einer gemeinsamen, von möglichst allen Mitgliedern getragenen Empfehlung des Ausschusses sei in diesem Fall ein Mehrheitsvotum herbeigeführt worden. Es ha-

⁴⁹⁹ Kidgell, John "Fast ein Wunder für die Statistik" in: Sigma, 3/99, S. 25

⁵⁰⁰ "... Franchet - er ist Franzose - ..."

⁵⁰¹ Ausgabe v. 01.11.1996

⁵⁰² dito

⁵⁰³ Ausgabe v. 01.11.1996

be sich hierbei nach Aussagen der Kommission um eine deutliche Mehrheit gehandelt. Wie groß die Mehrheit tatsächlich gewesen sei, hätte Eurostat aber nicht bekannt geben wollen. Wörtlich heißt es in der Financial Times weiter:

"The move strengthened belief in the financial markets that political pressure would ensure that European Monetary Union takes place."

In einem Folgeartikel der Financial Times wurde sogar bekannt, dass die Anfrage Eurostats erst sehr spät an die Ausschussmitglieder zugestellt wurde, dass es ferner Verwirrungen um die Antwortfrist gab und dass die Entscheidung letztlich getroffen wurde, bevor alle Antworten eingegangen waren.⁵⁰⁴

Das kritische Presseecho auf die Vorgänge bei Eurostat verstummte auch noch bis weit in das Jahr 1997 hinein nicht. Zuletzt versuchte Yves Franchet sogar, sich über Leserbriefe zur Wehr setzen. So antwortete er beispielsweise in der Süddeutschen Zeitung unter dem Titel "Eurostat ist nicht großzügig" auf den Artikel "Schlüssel zur Währungsunion liegt bei Eurostat"⁵⁰⁵ wie folgt:

"Der Autor behauptet, Eurostat habe auf meinen persönlichen Druck hin in der Sache France Telecom zugunsten Frankreichs entschieden und im übrigen auch bei anderen Entscheidungen Großzügigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten walten lassen. Dazu möchte ich folgendes richtig stellen:

Als Beamter der Kommission bin ich an die Regeln strikter Neutralität gegenüber den Belangen der Mitgliedstaaten gebunden. Dies gilt auch und insbesondere für die Entscheidungen, die in Sachen Defizit und Verschuldung der Mitgliedstaaten getroffen wurden.

Im Fall France Telecom hat Eurostat, ähnlich wie bei allen anderen Entscheidungen, in einem förmlichen und streng geregelten Konsultationsverfahren beim "Ausschuss für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken" (AWFZ) die Meinung der Experten aus den nationalen statistischen Ämtern und den Zentralbanken der EU-Mitgliedstaaten eingeholt. Bei diesem Konsultationsverfahren ergab sich die mehrheitliche Empfehlung, die einmalige Zahlung von France Telecom an den Staat defizitmindernd zu verbuchen. Dieser Empfehlung bin ich gefolgt.

Generell kann man nicht davon ausgehen, dass Eurostat in seiner Beurteilung "großzügig" ist. Alleinige Richtschnur bei den Entscheidungen von Eurostat ist die korrekte Anwendung des Maastrichter Vertrages, der damit verbundenen Ratsentscheidungen und des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen."⁵⁰⁶

⁵⁰⁴ o. A., "French budget measures criticised by Germany" in: Financial Times, 02./03.11.1996

⁵⁰⁵ Ausgabe v. 25.10.1997

⁵⁰⁶ Franchet, Yves "Eurostat ist nicht großzügig" in: SZ, 18.11.1997

Die Reaktion Franchets wirkt allerdings reichlich hilflos und trägt wenig zu einer Aufklärung der Vorgänge bei. Man erinnere sich jedoch: Die Medien sind ein bedeutender Nutzer statistischer Daten und zugleich ihr wichtigster Multiplikator in der Öffentlichkeit. Auch können die Medien für ein statistisches Amt Zuflucht vor ungerechtfertigten Angriffen oder Einflussnahmeversuchen bieten.⁵⁰⁷ Eine negative Medienberichterstattung hingegen kann die Vertrauensarbeit eines amtlichen Statistikwesens um Jahre zurückwerfen und es womöglich nur allzu sehr in die gestalterischen und bereitwillig lenkenden Hände politischer Entscheider treiben.

Der EU-Experte und Brüsseler SZ-Korrespondent, Andreas Oldag, schrieb noch am Tag, als Kommission und EWI ihre entscheidenden Konvergenzberichte vorlegten "Es gab Spekulationen darüber, dass sich der französische Eurostat-Chef Yves Franchet durchgesetzt habe."⁵⁰⁸ Vermutlich um sich presserechtlich abzusichern, relativierte Oldag im nächsten Satz: "Politische Voreingenommenheit wäre allerdings ein zu pauschales Urteil."⁵⁰⁹ Statistik sei stets eine Frage der Methodik und der Auslegung.

3.4.3.2) Abschließende Bewertung

Der Fall France Telecom war in seiner Tragweite sicherlich am spektakulärsten. Nicht nur verwundert die supranationale Entscheidung inhaltlich, sondern auch die Begleitumstände: Entgegen normaler Gepflogenheiten opponierten Prozess Teilnehmer öffentlich. Hinzukamen undurchsichtige Praktiken wie etwa ein überhastetes Stellungnahmeverfahren oder auch die unglücklich anmutenden, national gefärbten Verstrickungen federführend beteiligter Entscheider auf EU-Ebene. Dies alles lässt nicht darauf schließen, dass Eurostat und letztendlich Generaldirektor Yves Franchet tatsächlich zu einer rein an fachlichen Kriterien orientierten

⁵⁰⁷ vgl. Kapitel 2.1.1) und 2.2.2.2)

⁵⁰⁸ Oldag, Andreas "Das letzte Wort hat Eurostat" in: SZ, 25.03.1998

⁵⁰⁹ dito

Entscheidung gekommen sind.⁵¹⁰ Nachträglich kann keiner der drei vorgetragenen "unglücklichen Umstände" um die persönlichen Verwicklungen Franchets einen wirklich stichhaltigen Beweis dafür liefern, dass im Fall France Telecom tatsächlich politische Interessen Frankreichs Eurostat bewegten, ein positives Votum auszusprechen. Doch darum geht es hier auch nicht. Schon allein der begründete Verdacht ist mehr als schädlich für die Glaubwürdigkeit Eurostats. Wie die dargestellte Medienreaktion gezeigt hat, ist das Vertrauen in die amtliche Statistik, die meist eher ein wenig transparentes Schattendasein führt, leicht zu erschüttern.

Der enorme externe Druck, der im europäischen Tauziehen um die EWU auf Eurostat lastete, war wohl mit keiner vorangegangenen Situation in seiner Historie vergleichbar. Sogar noch am Tage vor Erscheinen der Konvergenzberichte machte sich selbst der damals oberste Hüter des gemeinschaftlichen Gedankens, Jacques Santer, für eine Teilnahme der Schuldenstandssünder stark. Offensiv die Interpretationsspielräume des Vertrages ausschöpfend erklärte er, es komme nicht auf die Höhe, sondern auf die qualitative Struktur der Schulden an.⁵¹¹ Mit Sicherheit hatte beispielsweise Belgien in den Vorjahren große Anstrengungen unternommen, seinen Schuldenstand mit wahrlich allen Mitteln zu drücken. Es bleibt jedoch die berechtigte Frage, ob 122,2 Prozent Schuldenstand gegenüber dem belgischen BIP tatsächlich nahe der 60-Prozentmarke liegen oder ob der Abbau dieses Missverhältnisses um rund 13 Prozentpunkte in den vorausgegangenen vier Jahren in Verbindung mit einer Prognose für 1998 auf nominal 118,1 Prozent schon eine nachhaltige Tendenz in Richtung des Konvergenzkriteriums bedeuteten.⁵¹² In der entscheidenden Empfehlung des Rates vom Mai 1998 heißt es lediglich in aller Kürze: "Es liegt keine Ratsentscheidung vor, der zufolge in Belgien ein übermäßiges Defizit besteht."⁵¹³ Die Nichtteilnahme eines der Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaften zu beschließen, wäre ein klarer Affront gegen Belgien gewesen, dessen Auswirkung die europäischen Spitzenpolitiker wohl mehr entsetzte als die Gefahr, sich einen potentiell wirtschaftlich schlechten,

⁵¹⁰ Der sogenannte "Code of Conduct" für Bedienstete der Kommission ist erst nach Romano Prodis Amsantritt in Kraft getreten. Hierin werden offiziell Objektivität und Unparteilichkeit zu Handlungsmaximen für Mitarbeiter der Kommission erhoben.

⁵¹¹ vgl. o. A. "Elf Euro-Kandidaten auf dem Prüfstand" in: SZ, 25.03.1998

⁵¹² vgl. EMI, Convergence, 1998, S. 14

⁵¹³ Art. 1 Empfehlung 98/316/EG des Rates v. 01.05.1998

aber währungstechnisch weniger bedeutsamen Kandidaten in der Währungsunion aufzubürden. War das der Santer, der kraft seines Amtes Hüter der Verträge gegen die nationalen Partikularinteressen sein sollte? Wenn selbst der oberste Dienstherr der Kommission und damit auch Eurostats sich für eine weiche Interpretation der Maastricht-Kriterien aussprach, wie hätte da eine institutionell abhängige Statistikeinheit widersprechen können? Zumal die interpretativen Grauzonen des ESVG Eurostat geradezu in die Lage versetzten, so oder anders zu entscheiden. Auch die beiden Wirtschaftswissenschaftler Dieter Brümmerhoff und Utz-Peter Reich räumen dies ein. Sie halten zwar die manipulative Errechnung von Zahlen durch die gemeinschaftlichen NSÄ für wenig wahrscheinlich, insofern hiermit gemeint sei, dass aus Informationslücken bedingte Schätzungen auf ein politisch gewolltes Ergebnis hin konstruiert würden.⁵¹⁴ Hinsichtlich der Eurostat-Entscheidungen etwa für den Fall France Telecom oder auch die italienische Sondersteuer bestätigen sie jedoch "Raum für die Politik in der Statistik".⁵¹⁵ Und selbst wenn Eurostat unter formalen Gesichtspunkten die Wirksamkeit des französischen Kunstgriffs bestätigen hätte müssen, so unterstreicht doch der bundesdeutsche Sachverständigenrat in seinem Jahresbericht 1997, dass das Buchungsgebaren Frankreichs dem Amsterdamer Vertrag zuwiderlaufe:

"Einmalmaßnahmen widersprechen sogar eindeutig dem Erfordernis der Nachhaltigkeit, wenn ein Land dem Zahlenwert für den Augenblick dadurch näher kommt, dass die Zukunft belastet wird."⁵¹⁶

Spätestens unter diesem Aspekt hätte die Kommission dem trickreichen Treiben Frankreichs ein Ende machen müssen.

Die Zuverlässigkeit von Eurostats Arbeit hinsichtlich der Ermittlung von euroreifen Mitgliedstaaten, stellte das Amt in der internen Version seines Unternehmensplanes indirekt selbst zur Disposition. So heißt es dort noch als Ziel für das Jahr 2000: "Eurostat ermittelt und veröffentlicht, wie aktuell die von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten sind."⁵¹⁷ Wer aber selbst für die damalige Zukunft des Jahres 2000 noch Zweifel daran hatte, dass alle gelieferten Daten dem statisti-

⁵¹⁴ vgl. Brümmerhoff/Reich, Defizitquote, 1998, S. 33

⁵¹⁵ dito, S. 34

⁵¹⁶ vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten, 1997, S. 228; zum Problem der Nachhaltigkeit auch unter Berücksichtigung reformbedürftiger Sozialsysteme: vgl. Weinert, Nachhaltigkeit, 1998, S. 14ff

schen Gebot der Aktualität entsprechen, gibt letztlich zu, dass er im Jahr 1997 seine Entscheidungen auf einer möglicherweise unzureichenden Basis getroffen hat. Die Aussage Franchets, die Qualität der Statistiken würde ab 1999, dem Startpunkt der Gemeinsamen Währung, einer intensiveren Kontrolle unterworfen,⁵¹⁸ unterstreicht indirekt die Unsicherheit, in der Eurostat seine Entscheidungen treffen musste.

3.4.4) Missbrauch Eurostats als Rechtfertigungsinstanz für politische Entscheidungen

Vermutlich wird man einige Jahre nach Beginn der EWU über die Disharmonien im Vorfeld großzügig hinweg blicken wollen, sofern die gemeinsame Währung verspricht, eine dauerhafte Erfolgsgeschichte zu werden. Doch zwei Punkte sind nicht von der Hand zu weisen. Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit sind die Maximen der Statistik. Man denke nur an Deutschland, in dem staatliche wie auch privatwirtschaftliche Statistiker mit dem Erbe des vermeintlichen Churchill-Zitats⁵¹⁹ zu kämpfen haben. Aber auch allen anderen Mitgliedern dieser Zunft steht es gut zu Gesicht, die in allen nationalen wie internationalen Statuten betonte objektiv-wissenschaftliche Distanz zur Politik und deren Wünschen tunlichst zu wahren. Denn auch die Politiker, die ihre Wünsche im EWU-Vorfeld äußerten und durchsetzten, werden irgendwann abtreten. Zurückbleiben wird die amtliche Statistik als Institution. Und sollte die Gemeinsame Währung eine schlechte Wende nehmen, werden sich neben der EZB und den dann amtierenden Finanzpolitikern auch die Statistiker die Frage nach der Nachhaltigkeit der Konvergenz stellen lassen müssen. Wer einmal schlechte Kandidaten ausgesucht hat, der wird immer wieder versucht sein, seine zuvor getroffenen Entscheidungen mit fehlerhaften Folgeentscheidungen zu verdecken. Das große Ganze, die EWU, darf dann nicht mehr in Gefahr gebracht werden. Und wo eine allzu oft rein auf kurzfristigen Erfolg ausgerichtete Politik, ob national oder supranational, die Fakten, auf denen später ihre Entscheidungen fußen sollen, erst einmal schönrechnen lässt, da gerät die meist zeitlich weit versetzte Beschlussumsetzung zu Vabanquespiel.

⁵¹⁷ vgl. Eurostat, Unternehmensplan intern, 1998, S. 13

⁵¹⁸ vgl. Münchau, Wolfgang "Economic statistics' quality must improve" in: Financial Times, 15.05.1998

Die Entscheidung zum Fall France Telecom kann nicht mehr rückgängig gemacht werden. Auch ist ihre Folge, nämlich zu Frankreichs Euro-Reife beigetragen zu haben, unumstößlich. Deswegen ist ein tatsächliches Aufarbeiten, gegen das sich noch heute alle Beteiligten wehren, im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht notwendig. Worin aber liegt nun die Relevanz der Defizitentscheidungen? In der Grundannahme ist für die amtliche Statistik ihre tatsächliche fachliche Unabhängigkeit in selbem Maße wichtig wie die Wahrnehmung dieser in der Öffentlichkeit. Die massiv in den Medien geäußerten Zweifel an der Fähigkeit Eurostats, in diesem politisch hochbrisanten Vorfeld der Euro-Einführung tatsächlich objektiv-wissenschaftlich zu handeln, haben dem Ansehen der amtlichen Statistik einmal mehr schwer geschadet. Gegnern wurde leichtfertig Zündstoff in die Hände gespielt, um die latent zweifelnde Haltung der Öffentlichkeit gegenüber der Statistik⁵²⁰ anzuheizen.

Brümmerhoff/Reich empfehlen Statistikämtern dem Beispiel der Deutschen Bundesbank zu folgen. Wie diese ihre Glaubwürdigkeit in Kraftproben gegenüber der Bundesregierung immer wieder unter Beweis gestellt habe, so sollten auch Statistiker öfter der Politik offen widersprechen. Schließlich habe die amtliche Statistik genügend Bedarf an Glaubwürdigkeit.⁵²¹ Leider wird dabei die unterschiedliche institutionelle Aufhängung etwa Eurostats im Vergleich zu der der deutschen Währungshüter übersehen. So ist im Falle der Bundesbank ein direkter Zugriff auf ihre Tätigkeit verwehrt. Rechenschaftspflicht kennt die Bundesbank ebenso wenig wie einen politischen Dienstherrn.⁵²² Eurostat jedoch ist als Generaldirektion der Kommission organisatorische Verfügungsmasse eines politischen Organs. So kann man aus Brümmerhoff/Reichs Vorschlag lediglich die Anregung herausziehen, zu untersuchen, ob die Reform Eurostats nach institutionellem Vorbild einer Zentralbank geeignet sein könnte, auch solche Kraftproben zugunsten der Glaubwürdigkeit angehen und unbeschadet durchstehen zu können.⁵²³

⁵¹⁹ vgl. Kapitel 2.2.2.1.7)

⁵²⁰ vgl. Wingen, Max "Herausforderungen der amtlichen Statistik durch den gesellschaftlichen Wandel" in: AStA, Bd. 73, 1/1989, S. 20ff

⁵²¹ vgl. Brümmerhoff/Reich, Defizitquote, 1998, S. 34

⁵²² vgl. Schwark, Einführung, 1999, S. XIV

⁵²³ Dies wird unter den später diskutierten institutionellen Reformszenarien für Eurostat geleistet.

3.5) Bewertung des institutionellen Status Eurostats im Fokus politischer Unabhängigkeit

In einem Anhang an die UN-Kurzstudie Seltzers wird die Rolle der Generaldirektion Eurostat scharf kritisiert:

"With the growing maturity of Eurostat and the Commission on issues of statistical policy we would expect that the Director-General of Eurostat will more frequently be emphasising the applicability of the Fundamental Principles of Official Statistics to all, not just to 'decision makers in transition countries'. We should also expect to see Eurostat, as the statistical service of the European Union, define its role as serving the statistical needs not only of the central administrative and political leadership of the Union, but also of the various 'opposition parties', to borrow a phrase from national context."⁵²⁴

Die 80. DGINS 1994 in London, die unter dem Thema 'Partnerschaft in Europa' stand, kann in diesem Lichte nur noch als Blitzreaktion auf diese Anwürfe gewertet werden. Eurostat nutzte also das weitgehend inoffizielle Gesprächsforum 'Amtsleiterkonferenz', um dieses heikle Thema zur Sprache zu bringen. Auf einmal war es möglich, die dort von Alberto de Michelis vorgetragenen, recht verwegenen Vorschläge hinsichtlich eines unabhängigen Eurostats zu formulieren.⁵²⁵ Dass sich Reformgedanken dieser Art bislang stets als Strohfeuer erwiesen, hat die Analyse der aktuellen institutionellen Stellung der Generaldirektion deutlich gezeigt. Auch acht Jahre später hat sich, wenngleich sicherlich einige Fortschritte auch über die Partnerschaftsgruppe erzielt wurden, nichts Wesentliches an der monierten Situation Mitte der neunziger Jahre geändert. Eurostat ist und bleibt vorerst eine Verwaltungseinheit der Europäischen Kommission, die bei einer Gesamtbetrachtung im Sinne der statistischen Fundamentalprinzipien der Vereinten Nationen sicherlich kein Musterknabe ist.

Einerseits ist Seltzers damalige Kritik an Eurostats wenig rücksichtsvollem Gebaren gegenüber seinen Partnern durchaus berechtigt. Diese Meinung kann man in persönlichen Gesprächen mit Statistikern hören, aber auch in Protokollen und anderen Veröffentlichungen nachlesen. Dies gilt besonders für den Entstehungszeit-

vgl. Kapitel 4.3.1)

⁵²⁴ Seltzer, Independence, 1994, S. 37

⁵²⁵ vgl. Kapitel 4.1.1)

punkt von Seltzers Studie und zeitlich sogar noch ein Stück darüber hinaus. Eurostat hat jedoch in seinem Unternehmensplan deutlich gemacht, dass es die Ziele der Partnerschaftsgruppe ernst nehmen will. Andererseits übersieht Seltzer das Ausschusswesen der Kommission, das er 1994 hätte kennen müssen. Die Mitgliedstaaten, und somit also auch ihre statistischen Systeme, sind an der Mitgestaltung der Gemeinschaftsstatistik durchaus beteiligt. Ferner sind die nationalen Experten in den von der Kommission jeweils eingesetzten Facharbeitsgruppen aktiv. Man sollte nicht den besonderen, wenngleich immer noch nicht abschließend definierten staatsrechtlichen Status der Gemeinschaft außer acht lassen. Hier sitzen zwar vertraglich gebundene, lose durch sogenannte europäische Werte und Traditionen verbundene Nationalstaaten wie Geschäftspartner um einem Tisch. Doch vertreten die Mitglieder vor allem die eigenen Interessen, nicht solche im Sinne einer Gemeinschaft. Die Empörung der Mitgliedstaaten über den supranationalen Versuch, mehr und mehr von Brüssel aus zu dirigieren, und das daraus resultierende Klagen über zu wenig Mitsprache mag an mancher Stelle zu Recht bestehen. An anderen Stellen ist es aber auch die Furcht davor, weitere Einbußen an nationaler Selbstbestimmung zu erleiden. Kommt die Generaldirektion Eurostat den Wünschen der nationalen Vertreter zu sehr nach, verliert sie die supranationale Sichtweise und gerät dabei in die Abhängigkeit der Mitgliedstaaten. Dies ist womöglich noch weniger wünschenswert als eine zu enge Bindung an die Kommission, wobei diese dem wohl auch nicht lange zusehen würde. Eurostat wandelt also auf einem sehr schmalen Grad.

Seltzer hat einen überaus wichtigen Einflusskanal auf die Datenproduktion im supranationalen Kontext übersehen. Denn die Mitgliedstaaten selbst behindern die gemeinschaftlichen Statistikbemühungen indirekt wie auch direkt. Dies kann beispielsweise über verspätete Datenanlieferung erfolgen. So hielten die Teilnehmer auf einer Konferenz in Brüssel deutlich fest, dass etwa Daten, die für ein akkurates Handling der Eurozone dringend von Kommission und EZB benötigt würden, säumig oder gar nicht angeliefert würden.⁵²⁶ Die Börsenzeitung beschrieb unter dem Titel "EZB im statistischen Blindflug" dieses Dilemma der Zentralbank, das für Eurostat ebenso gilt, sehr anschaulich:

"Bei den Arbeitskosten Eurolands zum Beispiel muss Eurostat auch in der jüngsten Schätzung, der ersten für das erste Quartal 2000, sich mit Daten aus Euro-Ländern begnügen, die nur knapp zwei Drittel des Euroland-BIP ausmachen. Die jüngsten Daten für Frankreich etwa beziehen sich auf das vierte Quartal 1999, diejenigen für Belgien auf das dritte und für Irland gar nur auf das erste Quartal 1999. Ob Eurostat Daten aus Lissabon zur Verfügung stehen, ist dabei nicht klar, denn die veröffentlichte Statistik vermerkt für Portugal anstelle von Prozentzahlen den Buchstaben 'c' und die Erklärung: vertraulich. Daten für Griechenland stehen überhaupt nicht erst zur Verfügung."⁵²⁷

In diesem Zusammenhang gibt es auch die Klage Eurostats, dass einige Mitgliedstaaten aus nationalen Interessen und Traditionen an ihren eigenen Erhebungskonzepten festhielten. Dies führe wiederum zu einem Verlust an Vergleichbarkeit der angelieferten Daten und daraus folgend oder auch zusätzlich zu Verlust an Aktualität.⁵²⁸ Franchet kritisiert beispielsweise seit langem die bundesdeutsche Praxis, einen Großteil ihrer Erhebungen auf Umfragen zu stützen, während die skandinavischen Länder schon lange auf die wesentlich kostengünstigere Registervariante umgestellt hätten. Deren Ergebnisse seien auch nicht wesentlich schlechter als bei der deutschen Vorgehensweise.⁵²⁹ Er gibt allerdings zu, dass es hinsichtlich der Anwendung von Verwaltungsregistern rechtliche Bedenken in Deutschland gäbe.⁵³⁰ Mehrere Konferenzteilnehmer beklagten den schwachen Standpunkt Eurostats innerhalb der gemeinschaftlichen Institutionenmatrix, der es ihm nicht erlaube, den drohenden Finger gegen säumige und aufsässige Mitgliedstaaten zu erheben.⁵³¹ So forderte der frühere französische Wirtschaftsminister Edmond Alphandéry notwendige Reformen. Sofern Traditionen und Institutionen den Fortschritt behinderten, müssten diese geändert werden. Mit Nachdruck sprach er von notwendigen Zentralisierungstendenzen, denen ein überstrapaziertes Subsidiaritätsgebot nicht im Wege stehen dürfe. Alphandéry betonte die Brisanz der mangelhaften Datenlage für die EWU. Dabei wies er auch das nationale Argument mangelnder finanzieller Ressourcen zur Durchführung der statistischen Gemein-

⁵²⁶ vgl. Rienstra, Summary, 1999, S. 12ff

⁵²⁷ vgl. Kuls, Reinhard "Die EZB im statistischen Blindflug" in: Börsenzeitung, 14.07.2000 - Auf Anfrage bestätigte Eurostat, dass der Artikel die Problematik genau erfasse.

⁵²⁸ Mitte 2000 hat der ECOFIN-Rat Eurostat und die EZB aufgefordert, Aktionspläne für jeden Mitgliedstaat zu entwickeln, wie Aktualität und Vollständigkeit der von diesen gelieferten Daten deutlich gesteigert werden kann. vgl. StBA "Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion benötigt verlässliche Daten", PM, 06.06.2000

⁵²⁹ vgl. Franchet, Yves, Interview "Europas Statistiken müssen aussagekräftiger werden" in: FAZ, 22.03.2000

⁵³⁰ Franchet, Yves zitiert in: Rienstra, Summary, 1999, S. 17

⁵³¹ vgl. Rienstra, Summary, 1999, S. 15

schaftsanforderungen zurück:

"If they [Anm.: die nationalen Regierungen] cannot afford to fund Eurostat's needs, then the Commission should fight hard to create a new independent body ... It's more than a question of credibility as far as EMU is concerned, it is a matter of survival."⁵³²

Die Europäische Zentralbank hat inzwischen reagiert und im August 2000 einen Anforderungskatalog⁵³³ hinsichtlich der Wirtschaftsstatistiken⁵³⁴ im Euro-Währungsgebiet aufgestellt. Sie kam zu der Überzeugung:

"Nach mehr als 18 Monaten Währungsunion sind umfassende Verbesserungen dringend geboten, um eine gemeinsame Geldpolitik für das Euro-Gebiet insgesamt betreiben zu können."⁵³⁵

Den Entschluss des ECOFIN-Rats hinsichtlich einer gemeinsamen Initiative von Eurostat und EZB begrüßte die Zentralbank. Hierbei soll ein Aktionsplan mit dem Ziel deutlicher Verbesserung von Verfügbarkeit, Qualität und Zeitnähe der Angaben für die Eurozone insgesamt erarbeitet werden. Jeden Mitgliedstaat sollen die Bereiche aufgezeigt werden, in denen er seine statistischen Aktivitäten voranzubringen hat. Gleichzeitig sollen die bestehenden EU-Rechtsakte auf Verbesserungsbedarf überprüft werden.⁵³⁶ Inoffiziell konnte man von Eurostat hierzu hören, dass das Amt mit den getätigten Aussagen des Anforderungskataloges konform gehe und ihn als willkommenes Argument in der Diskussion mit den Mitgliedstaaten sehe. Man könnte den Eindruck gewinnen, Eurostat brauche in seiner jetzigen Stellung einen großen Bruder, um sich sowohl auf der supranationalen wie nationalen Ebene Gehör zu verschaffen. Schließlich werden die aufgestellten Forderungen zusätzliche Finanzmittel in den Mitgliedstaaten erfordern. Wenn es die statistische Generaldirektion nicht alleine schafft, dies den EU-Mitgliedern abzurufen, so hat sie nun wenigstens in der EZB einen einflussreichen Partner gefunden.

Eurostat wird im Organigramm der Kommission nicht zu den klassischen, mit einem primären Politikfeld betrauten Generaldirektionen gerechnet. Es wird stets

⁵³² Alphandéry, Edmond zitiert in: Rienstra, Summary, 1999, S. 15

⁵³³ vgl. European Central Bank, Requirements, 2000

⁵³⁴ vor allem Daten zu Preisen und Kosten, Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Arbeitsmarktentwicklungen, Staatseinnahmen und -ausgaben, kurzfristigen Indikatoren der Produktion und Nachfrage sowie Branchen- und Verbraucherumfragen

⁵³⁵ "Statistische Anforderungen der Europäischen Zentralbank im Bereich der allgemeinen Wirtschaftsstatistik" PM der EZB, 03.08.2000

unter der Kategorie 'Allgemeine Dienste' geführt.⁵³⁷ Das macht insofern Sinn, um nicht die Statistik, deren konstituierendes Moment ihre Neutralität sein soll, zu sehr in Verbindung mit den anderen GDs und ihren Politikfeldern zu bringen. Da aber der für Eurostat zuständige Kommissar gleichzeitig auch für die GD Wirtschaft und Finanzen zuständig ist, wird diese Aufteilung gleich wieder hinfällig. Nun mag man meinen, es mache Sinne gerade diese beiden GDs in die Obhut eines Kommissars zu geben. Dem wird an dieser Stelle ausdrücklich widersprochen. Erstens rückt dies Eurostat über den Kommissar viel stärker in die Begehrlichkeit der GD für Finanzen. Wie zuvor dargestellt, ist nicht zwangsläufig sichergestellt, dass die Kommission oder einzelne ihrer Mitglieder frei von jeglichem Partikularinteresse arbeiten und entscheiden.⁵³⁸ Zweitens bleibt die Frage, warum ausgerechnet die GD 'Wirtschaft und Finanzen'; warum nicht beispielsweise die GD 'Informationsgesellschaft'? Ein erster marginaler Ansatzpunkt wäre es, Eurostat einem Kommissar zu unterstellen, der keine GD mit Politikfeld zusätzlich leitet. Warum nicht einen Kommissar mit der Leitung der sogenannten 'Allgemeinen Dienste' betrauen? Man könnte hierfür einen Vertreter aus einem Land aussuchen, das bislang noch zwei Kommissare stellt.

Insbesondere die Befürworter einer privatwirtschaftlich erstellten, aber staatlich finanzierten Statistik führen gerne das Argument an, dass ein Auftraggeber, der mit den Ergebnissen nicht zufrieden sei, den unbefriedigenden Auftragnehmer zur Rechenschaft ziehen würde.⁵³⁹ Doch was heißt zufrieden? Ist es auszuschließen, dass manch Kommissar oder Minister nicht mit anderen als den richtigen Ergebnissen zufriedener wäre. Schließlich geben diese auch Aufschluss über sein eigenes Tätigkeitsfeld.

Im Fall der bislang weitgehend fehlenden direkten Weisungskompetenz gegenüber den NSÄ erinnert Eurostat an das StBA. Wie beschrieben⁵⁴⁰, ist in Deutschland das föderale System mit seiner Trennung zwischen Aufgaben des Bundes- und der Landesebene hierfür verantwortlich. Wie das StBA auf die Kooperations-

⁵³⁶ dito

⁵³⁷ vgl. Anhang C)

⁵³⁸ vgl. etwa Kapitel 3.4.3.1.1)

⁵³⁹ vgl. Lilius, Antwort, 1997, S. 136

bereitschaft der StLÄ angewiesen ist, ist dies Eurostat auch gegenüber den NSÄ. Dieser Zwangsgeist der Kooperation hat sich mit Sicherheit in den letzten Jahren stark verbessert. Nicht zuletzt die Entstehung des Binnenmarktes und die Europäische Währungsunion haben auf beiden Seiten zu der Einsicht geführt, dass Zusammenarbeit produktiver ist als das Beharren auf zum Teil extremen Standpunkten. So zeigen die Protokolle der DGINS aus den Jahren 1980-1989⁵⁴¹ als auch Gespräche mit nationalen Statistikern, wie stark Eurostat seine Rolle als Kommissionsbestandteil in dieser Zeit noch zum Ausdruck brachte. Hiernach soll Eurostat stets unter Betonung seiner supranationalen Sichtweise reichlich arrogant gegenüber den Mitgliedstaaten aufgetreten sein.

Besonders negativ sticht ins Auge, dass Eurostat immer noch zu sehr auf die Bedürfnisse der Kommission fixiert ist und von dieser in seinen Entscheidungsprozessen durch verschiedene, dargestellte Faktoren stark abhängig ist. Daran ändern weder der CEIES, der die Nutzerinteressen und die der Befragten zur Sprache bringen soll, noch das Komitologie-Verfahren etwas. Und Franchet gibt selbst zu:

"Eurostat as a service of the European Commission has obviously to pursue an agenda set by the European Commission ... It should, however, not be forgotten that official statisticians throughout the European Statistical System (ESS) are in the end part of public administration. ... They are not as autonomous as they would like to be."⁵⁴²

Es ist daher Aufgabe des folgenden Kapitels, für die festgestellten Schwachpunkte eine zufriedenstellende Lösung zu erarbeiten. Es wird die Frage zu beantworten sein, wie Eurostat institutionell neu aufgestellt werden kann, um dem Statistikwesen zum notwendigen Maß an Unabhängigkeit gegenüber allzu großer politischer Einflussnahme zu verhelfen.

⁵⁴⁰ vgl. Kapitel 2.1.3.2)

⁵⁴¹ Leider wurde mit der Einsetzung des ASP 1989 die Bedeutung der DGINS-Treffen soweit auf strategische Planspiele verlagert, dass auch die Konferenzprotokolle eher zu nachträglich redigierten Abdrucken von Vortragsreihen mutierten. Die aufschlussreichen Klagen und Auseinandersetzungen findet man in Abschriften ab Beginn der neunziger Jahre nicht mehr. Dies lässt den Schluss zu, dass interne Querelen in öffentlich zugänglichen Publikationen nicht mehr erwünscht waren.

⁵⁴² Franchet, Rapidity, 2000, S. 2

4.) Institutionelle Reformansätze für Eurostat unter dem Aspekt des Schutzes vor politischer Einflussnahme

Für die Wahl einer geeigneten institutionellen Ausgestaltung besteht die Notwendigkeit, nicht nur diejenigen Missstände zu kennen, die man mit der Wahl einer Organisationsform beseitigen will, sondern vielmehr auch die institutionelle Kompetenz in Betracht kommender Organisationsformen. Dies legt auch Gunnar Folke Schuppert in seinen Ausführungen zur 'Institutional Choice' dar.⁵⁴³ Es reiche nicht aus, nur "vermeidungsstrategisch"⁵⁴⁴ vorzugehen und dabei bekannte organisatorische Mängel auszuschließen; darüber hinaus müsse nach der Leistungsfähigkeit der Organisationsform hinsichtlich der Anforderungen des politischen Systems gefragt werden. Kurzum: Welche Ziele verfolgt der Staat, kann die Organisationsform diese erreichen und fügt sie sich sinnvoll in den institutionellen Gesamtrahmen ein?

Zunächst gilt es, die institutionelle Logik im konkreten Fall zu erfassen. Denn "bestimmte suboptimale Politikergebnisse und Dysfunktionalitäten"⁵⁴⁵ sind Konsequenz bestimmter Entscheidungsstrukturen in Zwei- und Mehrebenensystemen. Ferner muss die institutionelle Kompetenz einer Organisationsform überprüft werden. Schuppert erläutert dies am Beispiel des Minderheitenschutzes in den USA. So stelle sich dort von Zeit zu Zeit immer wieder die Frage, bis zu welchem Punkt sich der Kongress und ab wann sich der Supreme Court dieser Thematik anzunehmen habe. Im Fall der amtlichen Statistik stellt sich ebenfalls eine solche grundsätzliche Frage. Sollen Statistikämter ausschließlich oder aber Abteilungen in Ministerien ausschließlich oder zusätzlich für die Datenerhebung und das weitere Procedere zuständig sein.⁵⁴⁶ Wie der Fall Großbritanniens gezeigt hat, wagten die Reformer nicht, diesen Streit endgültig zu entscheiden.⁵⁴⁷ In der vorliegenden Arbeit wird allerdings die Meinung vertreten, dass, um ein deutliches Mehr an Unabhängigkeit gegenüber der Politik zu erreichen, den Statistikämtern nach und

⁵⁴³ vgl. Schuppert, Choice, 1996, S. 647

⁵⁴⁴ dito, S. 647

⁵⁴⁵ dito, S. 649

⁵⁴⁶ Zur Frage der funktionalen Dezentralisierung vgl. auch Kapitel 4.3.1.3.1.2)

⁵⁴⁷ vgl. Kapitel 2.3)

nach eine ausschließliche 'institutionelle Kompetenz' der amtlichen Datenerhebung zufallen sollte. Dies würde in letzter Konsequenz heißen, dass auch etwa die Erstellung und Veröffentlichung der Banken- und Arbeitslosenstatistik auf die Statistikämter übergehen.⁵⁴⁸ Da es hier aber nicht Ziel ist, Eurostats Zuständigkeit gegenüber der weitgehend politisch unabhängigen EZB auszuweiten, sondern das Amt in seiner bisherigen Tätigkeit stärker gegen politische Einflussnahme zu schützen, wird darauf verzichtet, die Thematik eines einheitlichen Gesamtstatistiksystems vertieft zu diskutieren.

Im Rahmen der 'Institutional Choice' stellt Schuppert zwei grundsätzliche Fragen, die es zunächst zu beantworten gilt. Erstens: Gibt es überhaupt eine mehr als marginale Wahlmöglichkeit? Um nämlich von 'Institutional' beziehungsweise 'Organizational Choice' sprechen zu können, ist dies Grundvoraussetzung. Auf den konkreten Fall des Statistikwesens bezogen gäbe es eine solche Möglichkeit durchaus. So kann Statistik entweder weiter als Staatsaufgabe im engeren Sinne behandelt und somit auch öffentlich-rechtlich organisiert erstellt werden oder aber durch privatwirtschaftliche Institutionen. Man erinnere sich an die Vorschläge Gert Wagners, die Statistik öffentlich zu finanzieren, aber von privaten Instituten erstellen zu lassen und gleichzeitig ein organisatorisch kleines 'Amt für die Amtlichkeit' dieser Erhebungsergebnisse als Kontrollinstanz zu implementieren.⁵⁴⁹ Auch ist etwa die Verankerung Eurostats als Generaldirektion der Kommission nicht die einzig mögliche institutionelle Variante. So könnte das Amt beispielsweise in eine direkte Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament gestellt werden. Auch könnte man überlegen, Eurostat in den Rang eines Gemeinschaftsorgans zu erheben. Die Entscheidung zwischen öffentlich-rechtlich und privatwirtschaftlich durchgeführter Datenproduktion wurde in der vorliegenden Arbeit bereits getroffen. Für die institutionelle Ausformung wird sie in den folgenden Kapiteln erarbeitet.

⁵⁴⁸ Dies müsste allerdings nicht die direkte Datenerhebung einschließen. Hier würde eine funktionale Aufteilung der einzelnen Arbeitsschritte weiterhin Sinn machen.

⁵⁴⁹ vgl. Kapitel 2.1.2)

Zweitens: Kommt es auf die institutionelle Organisationsform im zu betrachtenden Fall überhaupt an?⁵⁵⁰ Dies kann nach den bisherigen Ausführungen der vorliegenden Arbeit deutlich bejaht werden. Durch die entsprechende institutionelle Verankerung der amtlichen Statistik kann ein tatsächliches Mehr an Schutz vor politischer Einflussnahme erreicht werden. Zusätzlich kann ein angemessener organisatorischer Rahmen dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit des Statistiksystems in der öffentlichen Wahrnehmung zu steigern. Beide Faktoren sind gleichwertige Untersuchungsgegenstände der vorliegenden Arbeit.

Nach der positiven Beantwortung dieser beiden Fragen wird es nun also Aufgabe sein, die bereits eruierten Pathologien in der institutionellen Verankerung Eurostats hinsichtlich signifikanter Verbesserungsmöglichkeiten in den vorgestellten Reformszenarien abzuprüfen und zugleich die jeweilige institutionelle Kompetenz aufzuzeigen. Dabei gilt es, drei weitere 'Choice'-Situationen zu berücksichtigen. Erstens: 'Choice der Verwaltungsebene'. Kurzum: Auf welcher Ebene⁵⁵¹ sollen welche Aufgaben erledigt werden? Nun kommt es für den Fall Eurostats darauf an, wie seine künftige Aufgabe definiert wird. Es wäre unrealistisch anzunehmen, dass eine Zentralbehörde von Luxemburg aus die Gesamterhebung durchführen könnte. Selbst wenn es also ein hierarchisch strukturiertes ESS mit direkter Weisungskompetenz aus Luxemburg gegenüber allen beteiligten Untereinheiten geben würde, wäre die Rolle wohl ähnlich der einer Konzernzentrale, die weisungsabhängige Standorte in verschiedenen Ländern koordiniert. Diese Koordinationsfunktion wäre also supranational angesiedelt. Die Erhebung der Daten wiederum wäre Aufgabe der statistischen Einheiten in den EU-Mitgliedstaaten. Vor allem die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips⁵⁵² müsste gewährleistet sein. Verfassungsrechtliche Fragen bestimmen insbesondere in föderal strukturierten Staaten wie der Bundesrepublik die 'Choice der Verwaltungsebene'. So kann die klare Kompetenzzuweisung durch sogenannte Gemeinschaftsaufgaben, die entweder unter dem Stichwort 'Politikverflechtung' kritisiert oder unter dem des 'kooperativen Föderalismus' begrüßt werden, erschwert werden. Bei zunehmender Verflechtung der Aufgaben lässt sich auch eine solche bei den Ressourcen feststellen.

⁵⁵⁰ vgl. Schuppert, Choice, 1996, S. 649f.

⁵⁵¹ aus deutscher Sicht: Gemeinde, Kreis, Region, Land, Bund, inter- bzw. supranational.

So ist die Wahl der Verwaltungsebene gleichzeitig eine Wahl der Ebene, die finanzielle Mittel bereitstellt. Und dies macht die Entscheidung in jedem Fall politisch höchst brisant.⁵⁵³

Zweitens: 'Sectoral Choice'. Hierunter ist eine Wahl zwischen Sektoren auf vertikaler Ebene zu verstehen, die an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligt werden können.⁵⁵⁴ Da in der vorliegenden Arbeit grundsätzlich davon ausgegangen wird, dass amtliche Statistik auch um ihrer Wahrnehmung in der Öffentlichkeit wegen in allen ihren Erstellungsschritten staatlich organisiert sein muss⁵⁵⁵, wird auf diese Wahlmöglichkeit in der Folge nicht weiter eingegangen.

Drittens: 'Institutional Choice im engeren Sinne'. Unter dieser Möglichkeit ist die Wahl zwischen konkreten Organisationsformen zu verstehen. Solche sind etwa: Ministerium, Anstalt beziehungsweise Körperschaft, regierungsähnliche Organisationen, regierungsunabhängige Organisationen, wohltätige Vereinigungen sowie öffentliche und private Unternehmen. Bei dieser Wahl muss die nach gesetzlichen Vorgaben und politischem Willen am besten geeignete Form gewählt werden. Hier vor allem entscheidet sich die Frage, wie unabhängig von politischer Einflussnahme und Kontrolle eine öffentliche Aufgabe erfüllt werden soll.⁵⁵⁶ Bei den folgenden Ausführungen wird also gerade die 'Institutional Choice im engeren Sinne' von besonderem Interesse für die amtliche Statistik auf europäischer Ebene sein.

Hinsichtlich einer zu steigernden Unabhängigkeit Eurostats bleibt zu beachten, diese nicht als Selbstzweck der amtlichen Statistik zu verstehen, sondern vielmehr als Reaktion auf die bisherigen Erkenntnisse, nämlich als Voraussetzung für eine in allen Erhebungsschritten objektiv-wissenschaftliche Datengewinnung.

⁵⁵² vgl. Art. 5 EGV

⁵⁵³ vgl. Schuppert, Choice, 1996, S. 651 - Schuppert führt als bundesdeutsches Beispiel die Verteilung der stark ansteigenden Sozialausgaben an.

⁵⁵⁴ Staat, Regierungsähnliche Organisationen, Organisierte Interessen, Vereinswesen, Selbstorganisation und Markt, vgl. Schuppert, Choice, 1996, S. 652

⁵⁵⁵ zur Begründung vgl. Kapitel 2.1.2)

⁵⁵⁶ vgl. Schuppert, Choice, 1996, S. 653

4.1) Informelle Überlegungen für ein eigenständiges Statistikamt auf europäischer Ebene

Zunächst sollen nun die bislang wenig konkreten Reformüberlegungen für die Kommission und damit Eurostat aus vergangenen Jahren vorgestellt werden. Es handelt sich hierbei um Ansätze, die zu keinem Zeitpunkt offizieller Standpunkt der Europäischen Kommission waren.

4.1.1) Der 'De Michelis-Vorschlag' für ein unabhängiges Eurostat

Der ehemalige Eurostat-Direktor Alberto de Michelis hat 1994 auf der 80. DGINS in London kurz seine Gedanken für eine eigenständige Europäische Statistikinstitution vorgetragen. Seine Begründung deckt sich mit den beiden in der vorliegenden Arbeit vertretenen Forderungen nach einem tatsächlichem Mehr an Unabhängigkeit, aber auch nach einer breiteren öffentlichen Wahrnehmung dieser. De Michelis führt aus:

"Die Unabhängigkeit von Eurostat muss noch mehr als heute gewährleistet sein. Die Statistik steht im Dienste der Gesellschaft und nicht nur im Dienste der Macht und der Institutionen. Die Prioritäten dürfen nicht einfach vom politischen Willen der jeweiligen Regierungen abhängen oder von den verfügbaren finanziellen Mitteln, sondern vom realen Bedarf an Informationen über die Mechanismen der Gesellschaft. Es ist daher von höchster Wichtigkeit, dass diese Unabhängigkeit 'institutionell' garantiert wird, so dass jeder Bürger sie als solche erkennen kann."⁵⁵⁷

De Michelis nennt sich selbst einen "Eurokraten"⁵⁵⁸ und versucht dadurch die sehr supranationale Sichtweise seines Vorschlages gegenüber einer möglichen massiven Detailkritik durch die Mitgliedstaaten zu entschuldigen.

4.1.1.1) Vorschlag eines zentralen Statistikinstituts der Gemeinschaft

De Michelis plädiert dafür, dass der harte Kern von politisch hochsensiblen Statistiken auf harmonisierte Weise erstellt und gleichzeitig verbreitet werden muss. Die Verbreitung unionsbezogener Statistiken würde Eurostat übernehmen, die der

⁵⁵⁷ Michelis, Zukunft, 1994, S. 50

⁵⁵⁸ Michelis, Zukunft, 1994, S. 49

länderbezogenen die NSÄ.⁵⁵⁹

Zunächst fordert de Michelis, dass eine Vertragsänderung die Existenz des Europäischen Statistischen Systems (ESS) fixiert und ebenso vertraglich ein unabhängiges Institut geschaffen wird, das eigene Rechtspersönlichkeit und weitreichende Kompetenzen etwa auf dem Gebiet der Statistikproduktion, der wirtschaftlichen Analysen und Studien sowie in Forschung und Fortbildung erhält. Ferner solle es das Recht erhalten, ein statistisches Rahmenprogramm für die Union selbst zu entwickeln, das anschließend von Rat, Parlament und Ausschuss der Regionen genehmigt werden würde. Eurostat wäre auch für die Programmumsetzung verantwortlich.⁵⁶⁰

Im Rahmen des mehrjährigen statistischen Programms und für dessen Durchführung könnte das Institut Beschlüsse fassen, die von den nationalen statistischen Ämtern direkt über Ausschussverfahren umgesetzt würden. Über diese Verfahren erhielten die NSÄ dann die Befugnis, die Prioritäten und Modalitäten der Durchführung festzulegen. Es sei nur gerechtfertigt, dass es der "demokratischen Institution schlechthin in der Union"⁵⁶¹, also dem statistischen Amt Eurostat, zustehe, die Prioritäten des statistischen Programms der EU festzulegen.

Für die Haushaltsplanung solle der Vertrag festlegen, welche Europäische Institution über die erforderlichen Mittel für die Durchführung des Rahmenprogramms entscheide. Ohne nähere Begründung schlägt de Michelis vorzugsweise das Europäische Parlament vor, zieht sich aber gleich wieder in Deckung zurück, in dem er feststellt, dass die Statistiker darauf keinen Einfluss hätten. Das Gesamtbudget würde der Verwaltung der Eurostat-Behörde und der Finanzierung des Programms dienen. Allerdings müssten für das Programm wohl zusätzliche Mittel aus den nationalen und den regionalen Haushalten beigesteuert werden.⁵⁶²

⁵⁵⁹ vgl. Michelis, Zukunft, 1994, S. 52

⁵⁶⁰ vgl. Michelis, Zukunft, S. 53 - Man beachte, dass die Kommission in dieser Aufzählung nicht genannt wird.

⁵⁶¹ Michelis, Zukunft, S. 53

⁵⁶² vgl. Michelis, Zukunft, S. 53

De Michelis betont zwar die fachliche Unabhängigkeit, die Eurostat in der Kommission schon genieße, begründet aber dennoch seine Forderung nach einem institutionell unabhängigen Statistikamt wie folgt:

"... wenn jedoch der europäischen Statistik die Funktion eines öffentlichen Dienstes zuerkannt wird, d. h. jedermann über alle Aspekte des wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Lebens in der Union zu informieren, muss dies in einer De-facto-Unabhängigkeit gegenüber der Kommission zum Ausdruck kommen, also der Institution, die mit der Politik der Union befasst ist. Da das System in Form eines 'Netzes' arbeitet, kann das europäische Zentrum dieses Netzes nicht eine Generaldirektion einer Institution sein, die eine politische Aufgabe erfüllt."⁵⁶³

De Michelis zitiert aus einer nicht näher benannten Arbeitsunterlage der Conference of European Statisticians (CES), dass amtliche Statistik unparteiisch sowie rein wissenschaftlich in den Entscheidungsprozess einbezogen sein müsse und zugleich Lebensnerv einer wachsenden Demokratie sei. Aus diesem Umstand leitet de Michelis die Notwendigkeit größtmöglicher Unabhängigkeit ab und nennt ihre vertragliche Fixierung eine 'conditio sine qua non'. Andernfalls müsse die Kommission als politisches Organ dies glaubhaft garantieren. Und dies gerade bezweifelt er.

De Michelis schlug vor, eine zwischenstaatliche Unterkommission aus den NSÄ zu bilden, die die notwendigen Fragen für ein unabhängiges Eurostat noch vor Beginn der Regierungskonferenz 1996 aufgearbeitet haben sollte. Diese Unterkommission sollte auch schon die notwendigen Passagen für den Vertrag entwerfen. Parallel sollte Eurostat bei Kommission und Parlament Interesse für diese zu gründende Institution wecken. Die Einbeziehung des Europäischen Parlaments in der gesamten Phase hielt er für außerordentlich wichtig - nicht zuletzt wohl auch als Gegenpol zur Kommission. Was am Ende von allen Vorschlägen übrig blieb, war die im Verhältnis wenig spektakuläre Aufnahme der Statistik in einen Artikel des EGV.⁵⁶⁴

⁵⁶³ dito

⁵⁶⁴ vgl. Art. 285 EGV

4.1.1.2) De Michelis' Vorschlag unter Berücksichtigung des kommissionsinternen Umfeldes

De Michelis durfte seine Vorschläge auf der Amtsleiterkonferenz in einer Zeit unterbreiten, in der er eine schützende Hand über sich wusste. Henning Christophersen, damaliger Vizepräsident der EU-Kommission und das für Eurostat verantwortliche Kommissionsmitglied, war selbst Verfechter einer starken und unabhängigen statistischen Institution auf europäischer Ebene. So gestattete Yves Franchet seinem Eurostat-Direktor, diesen Vortrag über die Zukunft des Europäischen Statistiksystems zu halten, in dem de Michelis seinen Vorschlag für ein unabhängigeres Eurostat unterbreitet. Aus heutiger Sicht scheint es so, als habe Franchet dies eher zähneknirschend geduldet. Wie man von Eurostat selbst erfahren kann, hält Franchet an dessen Status als Generaldirektion fest.⁵⁶⁵ Inoffiziell kann man von Eurostat-Mitarbeitern hören, dass die Furcht eines Ansehens- und Machtverlustes nach Ausscheiden aus der Kommissionsstruktur sowie schwierige Budgetfragen einer eigenständigen Institution bislang entgegenstanden. Hierzu sei anzumerken, dass spätestens seit dem Rücktritt der Kommission Santer und der schleppenden Aufklärung von kommissionsinternen Skandalen das Ansehen der 'Hüterin der Verträge' durchaus schwer beschädigt ist. Ob es für ein auf Integrität angewiesenes Statistikamt heute noch von Vorteil ist, in dieser wenig vertrauenerweckenden institutionellen Umgebung zu verbleiben, ist mehr als fraglich. Die Furcht vor Machtverlust zeugt lediglich von mangelndem Vorstellungsvermögen. Denn wie der Reformvorschlag, Eurostat nach Vorbild der EZB institutionell neu aufzustellen, später noch zeigen wird⁵⁶⁶, kann in einem solchen Szenario von Verlust keine Rede sein. Eurostat bleibt aber lieber dabei, jede Einflussnahme der restlichen Kommission auf seine Arbeit kategorisch zu bestreiten und die Kooperationsvorteile des Komitologie-Verfahrens artig zu betonen. Diese Aussagen wirken vor dem Hintergrund, dass Eurostat generell jegliche offizielle Stellungnahme zu Fragen der vorliegenden Arbeit verweigerte, wenig überzeugend.

Obwohl von den nationalen Delegationen weitgehend Zuspruch zu de Michelis'

⁵⁶⁵ Ein offizielles Statement hierzu wurde von Eurostat verweigert.

⁵⁶⁶ vgl. Kapitel 4.3.1)

Vorschlägen kam und deren rechtzeitige Ausarbeitung noch vor Beginn⁵⁶⁷ der Regierungskonferenz für Maastricht II angemahnt wurde, geschah nichts dergleichen. Franchet gingen diese Forderungen wohl doch zu weit. Hätte er etwa den Bannstrahl der übrigen Kommissare und Generaldirektoren fürchten müssen? Franchet entschied sich, wie bereits in anderen Situationen, für einen weichen Kurs gegenüber der Kommission. Schon bei der Erarbeitung des Statistischen Programms für die Jahre 1989-1992 hatte Eurostat den politischen Prioritäten der Kommission weite Spielräume eingeräumt. Er verteidigte dies auf der Amtsleiterkonferenz, mit der im Gegenzug in Aussicht gestellten Erhöhung der Finanzmittel. Einer Reihe nationaler Amtsleiter ging dies zu weit.⁵⁶⁸ Doch der Protest verstummte, als Franchet tatsächlich auf einer der folgenden Sitzungen die durchschnittliche Verdreifachung des Eurostat-Budgets für die Programmdurchführung bekannt geben konnte - selbstverständlich unter dem Hinweis, dass der Hauptteil der Gelder den NSÄ für die Bearbeitung der anstehenden Aufgaben zufließen werde.⁵⁶⁹ Der Verdacht eines unlauteren Tauschhandels drängt sich auf. Es ist allerdings ein gutes Beispiel dafür, wie wichtig ein eigenständiges Budget ist. Sicherlich macht eine Datenproduktion am Bedarf der Politik vorbei wenig Sinn. Doch wo für Wünsche der Politik der Geldhahn geöffnet werden kann, kann er ebenso bei Missfallen, welcher Art auch immer, wieder geschlossen werden.

In seiner Abschiedsrede von Eurostat hat Christophersen seine Haltung zu einem unabhängigen Eurostat nochmals eindrucksvoll belegt. Nach zehn Jahren Kommissionsmitgliedschaft, sechs davon verantwortlich für Eurostat, lobte er die Verdienste des Amtes um die Europäische Integration. Ob Verwirklichung des Binnenmarktes, wirtschaftliche und soziale Annäherung oder Währungsunion - überall habe Eurostat entscheidende Beiträge geleistet, und dies auch als Bestandteil der Kommission. Dennoch wünsche er sich für die Zukunft eine neue institutionelle Aufhängung innerhalb der Union:

"Ich denke, die beste und klarste Lösung ist, einen unabhängigen statistischen Dienst für die EU anzustreben, mit eigenen Mitteln und einer Unabhängigkeit, die in der Gemeinschaftsgesetzgebung und in der Zusammenarbeit mit unab-

⁵⁶⁷ 1996

⁵⁶⁸ vgl. Europäische Gemeinschaften / Kommission, Protokolle, 1991, S. 372f. u. 392f.

⁵⁶⁹ vgl. dito, S. 410

hängigen nationalen statistischen Ämtern gewährleistet ist."⁵⁷⁰

Christophersen erwähnt bei dieser Gelegenheit nebenbei eine mögliche Stellung Eurostats ähnlich der des EWI, in dessen Ausschusssystem er selbst involviert war.

Franchet vermied es in seiner Entgegnung auf Christophersens Rede, auf dessen Ausführungen hinsichtlich der Unabhängigkeit näher einzugehen, und bedankte sich lediglich höflich für die gute Zusammenarbeit.⁵⁷¹ Analysiert man Christophersens kräftiges Votum für ein eigenständiges Eurostat, so kann man auch eine deutliche Spitze gegen die EU-Mitgliedstaaten feststellen. Christophersen wünscht sich nämlich nicht nur ein institutionell neu geordnetes Eurostat, sondern auch die Zusammenarbeit mit tatsächlich unabhängigen NSÄ. Aber weder diese Anspielung noch überhaupt der Gedanke an selbständige Statistikeinheiten können der an ihren eigenen Zielen orientierten Politik auf den ersten Blick gefallen, gäbe man doch ein immer noch nationales Werkzeug ganz oder zumindest weitgehend aus der Hand. Gleiches gilt natürlich auch für die EU-Kommission. Auf die Frage eines anwesenden Eurostat-Direktors, ob Statistik selbst Politik oder eine Unterstützung von ihr sei, antwortete Christophersen wiederum sehr deutlich. Eine neutrale und stabile Umgebung der Statistik sei fundamental für die Durchführung der Politik, soweit sei Statistik auch Politik. In Richtung der Kommissare empfahl er, die Achtung der Integrität Eurostats dringend unter Beweis zu stellen. An die Statistiker gerichtet:

"Keiner von Ihnen sollte das Gefühl haben, etwas den Kommissionsmitgliedern recht machen zu müssen."⁵⁷²

⁵⁷⁰ zitiert in: o. A., "Ein unabhängigeres Eurostat", in: Sigma, Winter 1995, S. 38

⁵⁷¹ vgl. dito

⁵⁷² zitiert in: dito

4.1.2) Die neuerliche Diskussion um eine unabhängige europäische Statistikinstitution

Bereits im Jahr 1989 zog Yves Franchet aus den Beiträgen eines Symposiums europäischer Statistiker folgende Konklusion:

"Langfristiger muss über die Zweckmäßigkeit der Schaffung einer Instanz nachgedacht werden, die es ermöglicht, die Unabhängigkeit und Neutralität der Statistik gegenüber der zentralen politischen Instanz zu garantieren."⁵⁷³

Aus damaliger Perspektive sah es Franchet zwar kurzfristig nicht als unbedingt wünschenswert oder als möglich an, eine Europäische Statistikinstitution zu schaffen, "deren Unabhängigkeit durch den Status ähnlich dem der Zentralbanken gewährleistet würde", es müsse aber

"für eine fernere Zukunft im Auge behalten werden und es muss abgewartet werden, ob die Entwicklung der Gemeinschaft in den kommenden Jahren dazu veranlassen wird, den Gedanken wieder aufzunehmen oder ihn aufzugeben."⁵⁷⁴

Selbst für das als etwas schwerfällig geltende und langfristig planende amtliche Statistikwesen sollte ein gutes Jahrzehnt genug sein, um sich wieder mit diesem Thema zu beschäftigen. Ebenso sind in dieser Zeit die Fortentwicklungen in der EU durchaus bemerkenswert. Man denke nur an die Schaffung der EZB und des ESZB. Und so kam es, dass die Diskussion um Eurostats institutionellen Status vorübergehend 1999 wieder auflebte. Auf einer Konferenz des 'Forum Europe', Eurostats und des italienischen Statistikamtes ISTAT wurde die Frage aufgeworfen, ob es die Notwendigkeit für ein eigenständiges Eurostat gebe. In der Zusammenfassung der Debatte lassen sich eine Reihe interessanter Anmerkungen finden, von denen hier in Kürze die unterschiedlichen Positionen wiedergegeben werden.⁵⁷⁵

Lidia Barreiros, Direktorin im statistischen Amt Portugals, sprach sich dafür aus, Eurostat als eine unabhängige Agentur mit eigener Rechtspersönlichkeit zu konzipieren. Sie merkte jedoch an: "The political framework needs strengthening before Eurostat can be a truly independent statistical agency."⁵⁷⁶

⁵⁷³ Franchet, Yves "Synthesen und Schlussfolgerungen" in: Eurostat Mitteilungen, 2/1989, S. 14

⁵⁷⁴ dito

⁵⁷⁵ vgl. Rienstra, Summary, 1999, S. 25ff

⁵⁷⁶ vgl. Barreiros, Lidia zitiert in: Rienstra, Summary, 1999, S. 25

Enrico Giovanni, Direktor beim italienischen ISTAT, sprach davon, dass die begrenzte Unabhängigkeit Eurostats und einiger NSÄ in der EU die Glaubwürdigkeit des ESS beeinträchtigt. Als Hauptnachteile des gegenwärtigen Status Eurostats als Generaldirektion nannte er:

- Das Amt verfüge über keine abschließend garantierte Unabhängigkeit.
- Eurostats Position, eigene Akzente in der Datenerhebung zu setzen, sei zu schwach.
- Die alljährliche Mittelzuweisung für einzelne Tätigkeiten schwäche den Verhandlungsstandpunkt des Amtes.
- Die Datenerhebung Eurostats sei zu stark an den Wünschen der Kommission ausgerichtet und vernachlässige die große Masse anderer Nutzer.

Im Gegensatz zu Barreiros sah Giovanni keine signifikanten Vorteile in der Umwandlung Eurostats in eine Agentur, schon gar nicht hinsichtlich seiner Unabhängigkeit gegenüber der Kommission. Er favorisierte ohne nähere Begründung ein Eurostat nach Vorbild der EZB.⁵⁷⁷

Überraschenderweise stärkte gerade die EU-Parlamentarierin Astrid Lulling Eurostat den Rücken. Sie wollte keinen Zweifel an Eurostats Seriosität aufkommen lassen. Lulling argumentierte mit der Abhängigkeit der politischen Entscheidungsfindung von verlässlichen Daten. Sie übersieht allerdings zwei Aspekte. Wie unzählige Beispiele zu Beginn der vorliegenden Arbeit bereits gezeigt haben, ist die Politik nicht immer an der vollen Wahrheit interessiert.⁵⁷⁸ Ferner ist die Außenwahrnehmung der beteuerten Seriosität eine wichtige Komponente. Ignoriert man einmal das wenig schmeichelhafte Image der Statistik in der breiten Bevölkerung, so sind schon allein die in diesem Punkt und ebenso an anderen Stellen der vorliegenden Arbeit angeklungenen Expertenzweifel an der vollen Unabhängigkeit Eurostats nicht von der Hand zu weisen und gewichtige Argumente, das Amt von Grund auf neu zu organisieren.

⁵⁷⁷ vgl. Giovanni, Enrico zitiert in: Rienstra, Summary, 1999, S. 25ff

⁵⁷⁸ Die Fälle kreativer Buchführung im Vorfeld der Währungsunion mögen an dieser Stelle als Beispiel genügen. vgl. Kapitel 3.4.3.1)

Ludwig Schubert, Stellvertretender Generaldirektor Wirtschaft und Finanzen der Kommission, gestand zu, dass die aktuelle Art der Finanzierung von Eurostats Arbeit keineswegs zufriedenstellend sei. Für jedes Arbeitsfeld bedürfe es Rechtsakten und einzelner Mittelallokationen - keine Spur also von budgetärer Unabhängigkeit. Es ist nicht verwunderlich, dass er nichtsdestotrotz dafür plädierte, Eurostat als Teil der Kommission zu erhalten.⁵⁷⁹

Bis heute hat aber auch diese erneute Expertendiskussion zu keinem greifbaren Ergebnis geführt.

⁵⁷⁹ Schubert, Ludwig zitiert in: Rienstra, Summary, 1999, S. 26

4.2) Laufende Binnenreformbestrebungen der Europäischen Kommission und kommissionsnahe institutionelle Reformmodelle für Eurostat

Angetreten war Romano Prodi im Frühjahr 1999 als der große EU-Reformator. Als neuer Kommissionspräsident übernahm er das schwere Erbe der unter Korruptionsvorwürfen zurückgetretenen Santer-Kommission. Alles sollte anders werden. Doch schon die Ernennung der neuen Kommissare wurde zum politischen Tauziehen zwischen den Mitgliedstaaten. Auch das vor neu gewonnenem Selbstvertrauen nur so strotzende Europaparlament nahm die Kommissionskandidaten bei seinen Hearings geradezu ins Kreuzverhör, wenngleich man trotz großer Gesten keinen durchfielen ließ. Doch zumindest die Medienlandschaft gewährte dem italienischen Ex-Premier, dem es gelungen war, sein Land innerhalb von zwei Jahren eurofähig zu machen, einen großen Vertrauensvorschuss. Große Versprechen hinsichtlich einer neuen Transparenzkultur in der Kommission und die lang ersehnten institutionellen Reformen auf supranationaler Ebene waren Leitsätze in Prodis Programm. Doch den Vorschuss hat er verspielt; inzwischen ist durchgängig die Rede von einem "dramatischen Autoritätsverlust"⁵⁸⁰ des Kommissionspräsidenten. Nicht zuletzt, weil dem Reformator Prodi auch das Gespür für die Funktionsmechanismen der Brüsseler Bürokratie fehlt. Selbst die Kommissionsbeamten stehen nicht annähernd geschlossen hinter ihm. Bevor aber die Reform eines bislang integralen Bestandteils der Kommission, nämlich Eurostat, ernsthaft angegangen werden kann, muss der amtierende Kommissionspräsident überhaupt erst diese Mechanismen in seinem Haus verstehen und anschließend beherrschen lernen. Ansonsten werden die intrakommissionellen Intrigen und Seilschaften, in denen für Reformüberlegungen kaum Platz ist, fortgesetzt. Und dann wird Prodi trotz seines bis 2005 bekundeten Durchhaltewillens⁵⁸¹ frühzeitig den Sessel räumen müssen.

Eine Reform Eurostats kann praktisch nur von der Kommission selbst angestoßen werden. Momentan scheint dies jedoch eher fraglich. Prodi hat das Amt des

⁵⁸⁰ Oldag, Andreas, "Die Stunde des Romano Prodi" in: SZ, 02.03.2000

⁵⁸¹ vgl. Wernicke, Christian, "Der Mann will bleiben" in: Die Zeit, 06.04.2000

Kommissionspräsidenten selbst nicht ganz verstanden, sieht sich der Ex-Premier doch gerne als Chef einer Europäischen Regierung.⁵⁸² Letztlich bleibt von dieser Wunschvorstellung jedoch nur ein 'Primus inter Pares', wobei die 'Pares' deutlich nationale und weniger supranationale Proporzvertreter sind.⁵⁸³ Ferner ist Prodi auf ein gutes Verhältnis zum Ministerrat angewiesen ist, der sich wiederum aus Vertretern der nationalen Regierungen zusammensetzt. Von einem Europäischen Regierungschef kann also keine Rede sein.⁵⁸⁴ Angenommen, Prodi fügte sich doch noch in die bestehenden Strukturen der supranationalen Institutionen und deren Funktionsmechanismen ein, so gäbe es einen Lichtstreifen am Reformhorizont. Doch die Eurokraten beäugen Prodi per se höchst skeptisch. Denn er ist bereit, erstmals in der Geschichte der Kommission Aufgaben wieder abzutreten.⁵⁸⁵ Ähnliche Gedanken hatte Axel Bunz, Leiter der Vertretung der Kommission in Berlin, schon vor Prodis Amtsantritt geäußert. Die Kommission, so Bunz, solle sich lieber einiger Aufgaben entledigen und sich auf das Wesentliche konzentrieren.⁵⁸⁶ Auch in offiziellen Stellungnahmen der Kommission zu institutionellen EU-Reformen lassen sich inzwischen Belege finden, dass sich die Hüterin der Verträge wieder stärker auf ihre Kernaufgaben besinnen will:

"Die Kommission wird in den Bereichen, die nicht zu ihren Kerntätigkeiten gehören, sich nicht mehr Tätigkeiten aufbürden, als sie bewältigen kann. Diesen Fehler hat sie im letzten Jahrzehnt immer wieder begangen, so dass sie sich zu sehr auf nicht genau definierte externe Hilfen für die Verwaltung von Projekten verlassen musste. Dies hat in vielen Fällen zu einem Verlust an Rechenschaftspflicht und Kontrolle geführt, von denen einige in den Medien ausführlich behandelt wurden. Durch eine neue Politik für den Einsatz externer Ressourcen hat die Kommission klar entschieden, dass keine ihrer Kerntätigkeiten nach außen vergeben wird, und gleichzeitig sichergestellt, dass die externe Hilfe, die sie erhält, in effizienter und verantwortungsvoller Weise eingesetzt wird."⁵⁸⁷

Nun stellt sich wiederum die Frage, ob die Bereitstellung der statistischen Information eine primäre Aufgabe der Kommission ist. Ist sie nicht vielmehr eine Entscheidungshilfe, die im europäischen Kontext zwar supranational erbracht werden

⁵⁸² dito

⁵⁸³ Man erinnere sich nur an das politische Gerangel 1999 um die Nominierung der beiden deutschen Kommissionsmitglieder Verheugen und Schreyer.

⁵⁸⁴ Das erwachte EU-Parlament sollte man in seiner aufstrebenden Rolle als Machtfaktor auch nicht vergessen.

⁵⁸⁵ vgl. Wernicke, Christian, "Der Mann will bleiben" in: Die Zeit, 06.04.2000

⁵⁸⁶ Bunz, Axel, Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in Berlin, Gespräch am 30.11.1998 in München

muss, dies aber ohne weiteres auch von einer anderen Institution als der Kommission übernommen werden könnte? Schließt man sich dieser Ansicht an, würde man auch den Konflikt vermeiden, der sich aus dem Anspruch der Statistik auf Unabhängigkeit und dem aktuellen institutionellen Status Eurostats als integralem Bestandteil eines politischen Organs ergibt. Warum also, sofern die Kommission die statistische Information nicht als beeinflussbares Werkzeug und als ein ihr zunächst zustehendes Herrschaftswissen ansieht, sollte sie diese Dienststelle nicht in eine echte institutionelle Unabhängigkeit entlassen?

4.2.1) Externalisierung von Verwaltungsaufgaben der Kommission

Offizielle Papiere zur internen Reform der Kommission gibt es inzwischen eine ganze Reihe. So etwa verschiedene Verhaltenskodizes, Richtlinien für die Ernennung von EU-Beamten, internes Finanzmanagement etc.⁵⁸⁸ Neben dem allgemeinen "Weißbuch über die Reform der Kommission"⁵⁸⁹ ist vor allem das Arbeitspapier "Externalisierung der Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme"⁵⁹⁰ interessant. Darin erlaubt die Kommission einen Einblick in ihre geplante Vorgehensweise zur eigenen Entlastung von Aufgaben. Bei der Durchführung der Gemeinschaftsprogramme greift die Kommission in einer Vielzahl von Fällen auf sogenannte 'Büros für verwaltungstechnische Unterstützung' (BAT) zurück.⁵⁹¹ Die BAT sind allerdings Einrichtungen des Privatsektors. Aufgrund der häufig sehr komplexen Natur der von ihnen durchzuführenden Aufgaben geraten die BAT nur allzu oft in eine wenig akzeptable "Grauzone"⁵⁹² zwischen Erbringung marktüblicher Dienstleistungen und Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben.

Nicht zuletzt aus Gründen der Personalbeschränkung ist die Kommission zwar durchaus bereit, sich selbst von einigen Aufgaben zu entlasten. Doch es gilt, einige grundsätzliche Voraussetzungen zu beachten. So darf sie nach ihrer Vorstellung nicht die Verantwortung für Aufgaben aus der Hand geben, die ihr durch die

⁵⁸⁷ http://europa.eu.int/comm/reform/priorities/index_de.htm

⁵⁸⁸ vgl. etwa http://europa.eu.int/comm/reform/refdoc/index_de.htm

⁵⁸⁹ dito

⁵⁹⁰ v. 12.05.2000

⁵⁹¹ z. B. die Kosovo-Agentur

⁵⁹² vgl. Europäische Kommission, Externalisierung, 2000, S. 7

Verträge, im Rahmen der durch den Rat übertragenen Durchführungsbefugnisse⁵⁹³ oder ihrer Zuständigkeiten im Haushaltsvollzug übertragen wurden.⁵⁹⁴ Hoheitliche Aufgaben dürfen nicht an private Auftragnehmer vergeben werden. Ferner muss die Verantwortungskette zwischen Kommission und Auftragnehmer eindeutig und transparent sein sowie eine ausreichende Kontrolle gewährleistet sein. Zusätzlich muss sich gegenüber der direkten Verwaltung ein wirtschaftliches Kosten-Nutzen-Verhältnis ergeben.⁵⁹⁵ Nun mag auf den ersten Blick der Zusammenhang zwischen Eurostat und den BAT nicht gegeben sein, doch das Arbeitspapier gibt einen guten Einblick in die Fachterminologie der Kommission und ihr Bestreben, hoheitliche Rechte an sich gebunden zu halten. Schließlich beklagt sie inzwischen, der Gefahr ausgesetzt zu sein, die Kontrolle über die BAT zu verlieren, da hier vor allem die Mitgliedstaaten in den jeweiligen Verwaltungsräten federführend agieren. Ihnen gegenüber seien auch die weitgehend von der Kommission unabhängigen BAT-Leiter verantwortlich.⁵⁹⁶

Bei der Externalisierung gilt es drei mögliche Stufen zu unterscheiden:

- Dekonzentration: Übertragung von Zuständigkeiten an bestehende oder zu gründende öffentliche Institutionen auf Gemeinschaftsebene mit ausführender Funktion als Teil einer erweiterten gemeinschaftlichen Verwaltungsstruktur;
- Dezentralisierung: Übertragung von Zuständigkeiten an nationale, öffentliche Einrichtungen, die zwischengeschaltet die Aufgabendurchführung übernehmen;
- Outsourcing: Auftragsvergabe an Privatunternehmen, die auf vertraglicher Basis Aufgaben wahrnehmen.⁵⁹⁷

Das Europäische Parlament hat die Kommission bereits aufgefordert, die Praxis der BAT durch sogenannte Exekutivagenturen im Rahmen der Dekonzentration zu ersetzen. Zunächst scheint es also so, als ob die oben angeführte Definition von Dekonzentration als Ansatzpunkt für eine Lösung Eurostats aus der direkten Organisation der Kommission geeignet sein könnte. Betrachtet man allerdings Vor-

⁵⁹³ gem. Art. 202 EGV

⁵⁹⁴ gem. Art. 274 EGV

⁵⁹⁵ vgl. Europäische Kommission, Externalisierung, 2000, S. 4

⁵⁹⁶ dito, S. 9

⁵⁹⁷ dito, S. 4f.

stellungen der Kommission über ihr zu wahrendes Einflusspotential auf diese Agenturen, wäre das Postulat nach politischer Unabhängigkeit der Statistik keineswegs erfüllt. Schließlich will sich die Kommission gegenüber diesen Agenturen das Recht vorbehalten, sowohl deren jeweiligen Leiter selbst zu ernennen als auch die Mehrzahl der Verwaltungsratsposten aus ihren eigenen Reihen zu besetzen sowie dessen Vorsitzenden zu stellen. Hierdurch erlangt die Kommission die volle Kontrollgewalt beispielsweise über die Geschäftsordnung, das Verwaltungsbudget, die Haushaltskontrolle oder auch die Festlegung des Arbeitsprogramms.⁵⁹⁸ Das mag mit Blick auf eine gewollt kontrollierbare Exekutivagentur berechtigt sein. Für ein anzustrebendes, politisch unabhängiges Europäisches Statistikamt würde solch ein Status keinerlei Verbesserung gegenüber dem politischen Organ Kommission bedeuten. In diesem Fall würde das Amt sogar noch stärker in eine einseitige Abhängigkeit geraten, da der Gegenwille der Mitgliedstaaten im Ausschusswesen entfallen würde. Noch stärker unterstreicht folgende Formulierung des Arbeitspapiers die mangelnde Reformmodell-Tauglichkeit der Exekutivagenturen:

"Das Management muss nicht über Autonomie verfügen, sondern zudem auch klar definierte operative Ziele verfolgen, die für eine spätere Beurteilung ihrer Arbeit maßgebend sind."⁵⁹⁹

Als Beispiel für eine Agenturlösung soll im folgenden Kapitel die institutionelle Ausgestaltung der Europäischen Umweltagentur (EUA) in ihren Eckpunkten skizziert werden und auf ihre Tauglichkeit für ein extrakommissionelles Eurostat erörtert werden. Es ist dabei zu beachten, dass die EUA bereits seit 1990 besteht. Sie ist nicht in allen Punkten mit den Ausführungen des Arbeitspapiers "Externalisierung der Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme" aus dem Jahr 2000 vergleichbar, zeigt aber in ihrer institutionellen Ausgestaltung deutliche Parallelen zu den Exekutivagenturen des neueren Typus.

⁵⁹⁸ vgl. Europäische Kommission, Externalisierung, 2000, S. 12

⁵⁹⁹ dito, S. 18

4.2.2) Die Europäische Umweltagentur in der Betrachtung als Modellansatz für eine institutionelle Reform Eurostats

Von nationalen Statistikern, so etwa aus dem StBA⁶⁰⁰, ist die Aussage zu vernehmen, de Michelis' Überlegungen⁶⁰¹ könnten auf eine Reformlösung ähnlich dem Status der Europäischen Umweltagentur (EUA) hinauslaufen. Auch Lidia Barreiros, Statistik-Direktorin in Portugal, hatte sich 1999 für eine solche Agenturlösung ausgesprochen.⁶⁰² Aufgabe wird es nun also sein, diesen Status zu analysieren und auf die Frage hin zu überprüfen, ob Eurostat in dieser institutionellen Verankerung tatsächlich einen höheren Schutz vor politischer Einflussnahme genießen würde. Ferner wäre zu beantworten, ob Eurostat dadurch auch seine Glaubwürdigkeit in der öffentlichen Wahrnehmung steigern könnte.

4.2.2.1) Kompetenz zur Errichtung von vertragsfremden Einrichtungen durch Gemeinschaftsorgane

Mit zunehmender Kompetenzfülle der Gemeinschaftsorgane stoßen diese an Kapazitätsgrenzen, vor allem hinsichtlich des Personals. Aus diesem Grund sind in der Vergangenheit ein ganze Reihe von Einrichtungen auf der sogenannten institutionellen Tertiärebene der Gemeinschaft entstanden. Beispiele hierfür sind etwa das Europäische Sortenschutzamt, das Europäische Markenamt oder eben auch die Europäische Umweltagentur. Bevor aber die EUA als mögliches Reformmodell für Eurostat genauer untersucht wird, gilt es, kurz zu klären, inwieweit Gemeinschaftsorgane berechtigt sind, solche vertragsfremden Einrichtungen selbständig, also ohne Vertragsänderung, zu schaffen.

Zunächst muss festgehalten werden, dass solche Sonderbehörden in der Regel nicht mit neuen, sondern mit bereits bestehenden Gemeinschaftsaufgaben betraut werden. Ein Grund hierfür ist die Hoffnung, das bestehende Vollzugsdefizit im Gemeinschaftsrecht reduzieren zu können. Gemeinschaftsrechtlich wird es problematisch, wenn an diese Einrichtungen Entscheidungsbefugnisse übertragen

⁶⁰⁰ Gespräch mit Martina Hahn (StBA, Abt. 1, AG für Inter- und Supranationale Zusammenarbeit), Wiesbaden, 06.08.1998

⁶⁰¹ vgl. Kapitel 4.1.1.1)

⁶⁰² vgl. Kapitel 4.1.2)

werden, über die in Rechte von Privatpersonen eingegriffen werden kann. So hat sich der EuGH dieser Frage in den sogenannten 'Meroni-Urteilen' angenommen und dabei festgestellt, dass eine solche Übertragung grundsätzlich nicht ausgeschlossen ist. Dennoch erarbeitete der EuGH Grenzen für das Delegieren. So dürfe das Organ nicht mehr Befugnisse übertragen, als ihm selbst vertraglich zugesichert seien. Ferner bedürfe es eines offiziellen Rechtsaktes, aus dem die Delegation eindeutig hervorgehe. Der Umfang der Ausführungsbefugnisse müsse genau definiert sein und das delegierende Organ die volle Aufsicht über die Tätigkeit der beauftragten Behörde haben. Wo Ermessensbefugnisse mit politischem Charakter übertragen würden, käme es auch zu einer echten Verlagerung der Verantwortung. Dies jedoch würde den vom EuGH zwar häufig strapazierten, doch in der allgemeinen Rechtsmeinung höchst umstrittenen Grundsatz des Gleichgewichts der Gewalten verletzen. Abschließend müssten die Entscheidungen der vertragsfremden Einrichtungen sowohl prinzipiell der Überprüfung durch den EuGH unterworfen sein als auch verpflichtend begründet und veröffentlicht werden.⁶⁰³

Die Rechtsprechung des EuGH hinsichtlich dieser Kompetenzübertragungen auf die Tertiärebene ist allerdings nicht immer kohärent. So wurde 1967 im Falle der 'Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer' entschieden, dass deren Beschlüsse eher Gutachtencharakter besäßen. Echte Entscheidungsbefugnis könne der Verwaltungskommission nicht übertragen werden. In einem späteren Urteil aus dem Jahr 1981 verneinte der EuGH aus der gemeinsamen Interpretation der Art. 155 (Aufgaben der Kommission), Art. 173 (Nichtigkeitsklage) und 177 (Vorabentscheidungen) EWG-Vertrag, dass der Rat ermächtigt sei, einer Einrichtung wie der Verwaltungskommission die Befugnis zur Rechtsetzung mit normativem Charakter einzuräumen. Der Generalanwalt war in seinem Plädoyer noch weiter gegangen und hatte konstatiert, dass der Rat nur auf das Gemeinschaftsorgan 'Kommission' Rechtsetzungsbefugnis delegieren dürfe.⁶⁰⁴

Eine abschließende Klärung ist bislang aufgrund der Komplexität des zu regelnden Sachverhaltes nicht erfolgt. Wie so häufig, gibt es in der allgemeinen

⁶⁰³ vgl. Calliess, Kommentar zu Art. 7 EGV, 1999, RN 25ff, S. 356f.

⁶⁰⁴ vgl. dito, RN 31, S. 357f.

Rechtsmeinung mehrere Strömungen. So wird zum Teil die Übertragbarkeit von Entscheidungsbefugnis auf vertragsfremde Einrichtungen total verneint, zum Teil wird eine Übertragung unter strenger Einhaltung der Meroni-Grundsätze gebilligt und zum Teil wird dem Ministerrat das Recht zugestanden, sogar Entscheidungsbefugnisse mit Ermessensspielraum an solche Einrichtungen zu übertragen.⁶⁰⁵ Die Kommission schließt sich sehr eng der Auffassung an, dass Rechtsetzungsbefugnis für vertragsfremde Einrichtungen, insbesondere sofern dabei politischer Ermessensspielraum einbezogen sein könnte, nicht mit bestehendem Vertragsrecht vereinbar ist.⁶⁰⁶

4.2.2.2) Institutionelle Ausgestaltung der Europäischen Umweltagentur

Eine nicht unbedeutende Parallelwelt zu Eurostat haben die inzwischen elf supranationalen Beobachtungsstellen beziehungsweise Agenturen gebildet. Sie widmen sich unterschiedlichen Spezialaufgaben innerhalb der Gemeinschaftspolitiken und bauen dabei themenspezifische Informationssysteme auf.⁶⁰⁷ Diese Institutionen sind im regionalen Sinne dezentralisiert, da sie in verschiedenen EU-Städten ihre Sitze haben. Die Europäische Umweltagentur (EUA)⁶⁰⁸ in Kopenhagen nimmt parallel zu Eurostat in eingeschränkter Eigenverantwortung statistische Aufgaben für die Gemeinschaft wahr und ist somit grundsätzlich Bestandteil des Europäischen Statistischen Systems (ESS).

Die EUA soll den europäischen Institutionen⁶⁰⁹, den Mitgliedsstaaten und der Öffentlichkeit ein schlüssiges Umweltinformations- und -beobachtungssystem liefern.⁶¹⁰ Sie soll dabei mit den nationalen wie internationalen Umwelteinrichtungen ein Netzwerk aufbauen.⁶¹¹ Der Agentur obliegt die Sammlung, Aufbereitung und Analyse umweltrelevanter Daten, insbesondere mit Blick auf Umweltqualität, -

⁶⁰⁵ vgl. dito, RN 32ff, S. 358f.

⁶⁰⁶ vgl. Kapitel 4.2.3.1)

⁶⁰⁷ Unter http://europa.eu.int/agencies/index_en.htm findet man einen vollständigen Überblick mit sämtlichen Links zu den übrigen Agenturen.

⁶⁰⁸ vgl. Verordnung 1210/90/EWG des Rates v. 07.05.1990 (geändert durch 933/99/EG v. 29.04.1999)

⁶⁰⁹ hier im besonderen der Kommission

⁶¹⁰ vgl. Art. 1 Verordnung 1210/90/EWG des Rates v. 07.05.1990

⁶¹¹ Hierzu hat die EUA mit verschiedenen Institutionen beziehungsweise Organisationen jeweils ein 'Memorandum of Understanding' unterzeichnet, so z. B. mit Eurostat, der UNO und der OECD. vgl. European Environment Agency (EEA), Environment, 1999, S. 12

belastungen und -empfindlichkeit. Mit knapp 70 Mitarbeitern⁶¹² steht der EUA gegenüber Eurostat zwar nur rund ein Zehntel an Personal zur Verfügung, doch hat die EUA schließlich auch nur ein Themenfeld zu bearbeiten, was wiederum die Mitarbeiteranzahl recht komfortabel erscheinen lässt. Hinzu kommt, dass die EUA aufgrund der Bestimmungen ihres Gründungsrechtsaktes Daten nicht im klassischen Sinn erhebt, sondern bei der Erstellung ihrer Zahlenwerke weitgehend auf bestehende Statistiken von Eurostat und den nationalen Systemen zurückgreifen soll.⁶¹³ Schließlich darf eine solche Einrichtung keine übermäßigen Zusatzkosten für die EU und damit indirekt für die Mitgliedstaaten verursachen. Ein bedeutender Teil der statistischen EUA-Tätigkeit besteht also im systematisierenden Aufbereiten bestehender umweltrelevanter Daten. Bei einer solchen Arbeitsweise ist die Aktualität der Ergebnisse jedoch fraglich. Denn häufig sind schon die dafür herangezogenen Daten nicht unbedingt auf dem aktuellsten Stand.⁶¹⁴ Und eine Institution, die solche Daten nachträglich zusammenträgt und verarbeitet, kann in letzter Konsequenz nur noch weniger aktuelle und verwertbare Daten produzieren. Aber, und darauf weist auch der EUA-Gründungsrechtsakt hin, eine wichtige Aufgabe der Agentur ist es eben, ein funktionstüchtiges Netzwerk⁶¹⁵ systematisch aufzubauen. Dies impliziert wohl auch ein ständiges Bemühen um Verbesserungen in fachlichen Fragen.

Betrachtet man das einflussreichste EUA-Gremium, den Verwaltungsrat, scheint es angemessen, dass diese Agentur selbst so gut wie keine primären Statistiken generiert. Denn die Liste der Verwaltungsräte liest sich wie das 'Who is who' nationaler, ministerialer Spitzenbeamter in Sachen Umwelt. Hinzukommen noch zwei Vertreter der Europäischen Kommission und als "ausgleichendes" Element zwei aus den Reihen des Europäischen Parlaments.⁶¹⁶ Angesichts dessen gewinnt der zweite Teilsatz des folgenden Ausschnittes aus dem EUA-Gründungsrechtsakt erheblich an Bedeutung:

⁶¹² vgl. <http://org.eea.eu.int/organisation/staff.html> (Stand: 04.07.2001)

⁶¹³ vgl. Verordnung 1210/90/EWG des Rates v. 07.05.1990 (Anhang B)

⁶¹⁴ Man erinnere sich nur an die Klagen der EZB über die mangelhafte Aktualität der von den Mitgliedstaaten angelieferten Daten. Und in diesem Zusammenhang handelt es sich sogar um wirtschaftspolitisch höchstbrisanter Kennzahlen. vgl. Kapitel 3.5)

⁶¹⁵ vgl. Art. 1 Verordnung 1210/90/EWG des Rates v. 07.05.1990

⁶¹⁶ vgl. Art. 8 Abs. 1 Verordnung 1210/90/EWG des Rates v. 07.05.1990

"Die Agentur muss rechtlich unabhängig sein, jedoch zu den Organen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten enge Beziehungen unterhalten."⁶¹⁷

Den Verwaltungsrat zum Hort nationaler Ministerialinteressen zu machen, führt nicht nur den ersten Teilsatz zur rechtlichen Unabhängigkeit bedingt ad absurdum, sondern eigentlich das ganze Unterfangen 'EUA'. Gerade ein politisch höchst umkämpftes Themenfeld wie Umweltfragen der Obhut nationaler Ministerialbeamter statt unabhängiger Experten zu überlassen, ist die wohl schlechteste Variante. Hier schließt sich wieder der Teufelskreislauf: Die Daten, die Basis für die politische Entscheidungsfindung sein sollen, werden schon vor und während ihrer Erstellung politisch begleitet, um später eine Entscheidung dekorieren zu können, weniger aber ein objektiver Grund für sie zu sein.⁶¹⁸ Dennoch betont der Gründungsrechtsakt die eigene Rechtspersönlichkeit der Agentur. Sie besitzt in jedem Mitgliedstaat die weitestreichende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die eine juristische Person dort jeweils haben kann.⁶¹⁹ Dessen ungeachtet ist die Haushaltsführung weitgehend abhängig von der Kommission. Dies bedingt vor allem der große Gemeinschaftszuschuss, über den sich die Agentur neben geringen Eigeneinkünften finanziert.⁶²⁰

Für Fachfragen ist ein neunköpfiger Wissenschaftlicher Beirat eingesetzt, der allerdings von besagtem Verwaltungsrat auf vier Jahre ernannt wird.⁶²¹ In diesem Beirat sitzen im Umweltbereich besonders qualifizierte Personen. Er gibt Stellungnahmen zu den jährlichen und mehrjährigen Arbeitsprogrammen ab sowie zu jeder wissenschaftlichen Frage im Kontext der EUA-Tätigkeiten, sofern er dazu vom Verwaltungsrat oder Exekutivdirektor aufgefordert wird - eine mögliche Methode, die Wissenschaft, sofern deren Meinung unerwünscht ist, zu übergehen. Bedingte Bedeutung erlangt der Beirat durch die Pflicht des Exekutivdirektors, diesen vor Personalentscheidungen zwingend um Stellungnahme zu bitten.⁶²² Die

⁶¹⁷ Verordnung 1210/90/EWG des Rates v. 07.05.1990 ('Aus den Gründen')

⁶¹⁸ Dem Beobachter drängt sich der Verdacht auf, dass die Einrichtung einer solchen Agentur nicht zuletzt erfolgt, um leichter Einfluss auf deren Resultate nehmen zu können. Wenngleich die Widerstandskraft eines Statistischen Amtes keineswegs unüberwindlich ist, so ist es doch leichter und weniger riskant, eine institutionelle Marionette zu konstruieren, die unter fachlichem Deckmantel den Interessen der Politik in die Hände spielt.

⁶¹⁹ vgl. Art. 7 Verordnung 1210/90/EWG des Rates v. 07.05.1990

⁶²⁰ vgl. Art. 11ff dito

⁶²¹ vgl. Art. 10 dito

⁶²² vgl. Art. 9 Abs. 1 Verordnung 1210/90/EWG des Rates v. 07.05.1990

Stellungnahmen des Beirats werden veröffentlicht⁶²³, was die Einstellung eines für negativ befundenen Bewerbers etwas erschwert.

Den rechtlichen Vertreter der EUA, also den Exekutivdirektor, vorzuschlagen, hat sich die Kommission vorbehalten. Der Verwaltungsrat ernennt diesen dann für fünf Jahre.⁶²⁴ Das Vorschlagsrecht der Kommission ist eher vor dem Hintergrund der Einflusswahrung zu verstehen, denn aus fachlichen Gründen nachvollziehbar. Weder der rechtliche Rahmen noch der Aufgabenkanon der EUA sind schlüssig, zumal sich auch Eurostat weiterhin in seiner Direktion F mit Umweltstatistik beschäftigt. Vielmehr schaffte die Einrichtung zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der verhindert hätte werden können, wären die EUA-Aufgaben in der entsprechenden, hierfür dann personell aufgestockten⁶²⁵ Direktion Eurostats umgesetzt worden. Dass Eurostat von diesen statistischen Koproduzenten keineswegs begeistert ist, steht außer Frage. Schließlich gibt niemand gerne Kompetenzen ab - und sei es nur zum Teil. Ferner liest sich die Begründung für die EUA-Errichtung wie eine Abrechnung mit Eurostat:

"Die Sammlung, Aufbereitung und Analyse von Umweltdaten auf europäischer Ebene ist notwendig, um objektive, zuverlässige und vergleichbare Informationen zu erhalten ... Es empfiehlt sich, auf dieser Grundlage ein europäisches Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz zu errichten, dessen Koordinierung auf Gemeinschaftsebene einer Europäischen Umweltagentur übertragen würde ... Status und Aufbau einer solchen Agentur müssen dem objektiven Charakter der von ihr erwarteten Ergebnisse entsprechen ..."

Wörtlich heißt das, dass der Rat Eurostat 1990 nicht für fähig gehalten hat, diese Leistungen objektiv, zuverlässig und vergleichbar zu erbringen. Das Subsidiaritätsprinzip wurde zwar erst 1992 in Maastricht vertraglich festgeschrieben: Aber warum hat man nicht die NSÄ diese Sammelfunktion in Sachen Umwelt übernehmen lassen, um diese, wie in den meisten anderen Statistikbereichen, an Eurostat zu übermitteln? Die Generaldirektion soll doch der koordinierende Harmonisator der Gemeinschaftsstatistik sein.

⁶²³ vgl. Art. 10 dito

⁶²⁴ vgl. Art. 9 Abs. 1 dito

⁶²⁵ wenngleich weniger als für die EUA nötig

4.2.2.3) Skepsis der Amtsstatistiker gegenüber dem Agenturmodell

Auf der 80. DGINS brachte Alberto de Michelis das gespaltene Verhältnis der amtlichen Statistiker zu den Agenturen zum Ausdruck:

"Es gilt, eine gute Koordinierung zwischen den Partnern des Systems (Eurostat und nationale statistische Ämter) einerseits und den 'Agenturen' und 'Beobachtungsstellen' andererseits zu gewährleisten."

So sah er also auch vier Jahre nach Gründung der EUA diese nicht als Teil des Systems, wenngleich er die rechtlich festgelegten Kooperationszwänge erkannt hatte. Im übrigen hat Yves Franchet, Eurostats Generaldirektor, noch 1999 darauf verzichtet, in seiner detaillierten Aufzählung der institutionellen Mitglieder des ESS die Agenturen und Beobachtungsstellen zu erwähnen.⁶²⁶

De Michelis sah vielfältige Nachteile, die durch Doppelarbeit und Inkohärenz der Informationssysteme entstehen könnten, nicht zuletzt das Problem unterschiedlicher Vorgehensweisen, Analyseansätze etc. In keinem Fall konnte er sich vorstellen, dass die Agenturen unabhängig von Eurostat und den NSÄ arbeiten.⁶²⁷ Erich Bader, damaliger ÖSTAT-Chef, kritisierte die statistische Tätigkeit der Agenturen und Beobachtungsstellen auf europäischer Ebene ähnlich scharf wie die Eigenständigkeit der Zentralbankenstatistik. Es gelte, Fehlentwicklungen in der Zusammenarbeit und Kompetenzverteilung frühzeitig zu verhindern. Baders Meinung nach sei die Inanspruchnahme statistischer Kompetenz durch die Agenturen eine gefährliche Entwicklung. Er sprach von Konkurrenzeinrichtungen, die womöglich, anstatt das statistische System zu unterstützen, ein Mehr an Arbeit und Kontrollaufwand verursachen würden.⁶²⁸ Dennoch ist die Verstimmung der Statistikämter im Falle der EUA nur bedingt verständlich. Sicherlich ist es in Sinne der Systemkohärenz wenig sinnvoll, neue institutionelle Parallelebenen zu eröffnen. Aber die Kommission hat ihren beziehungsweise Eurostats Einfluss auf die Arbeit der EUA deutlich gewahrt. Schließlich ist die Agentur verpflichtet, ihre eigenen Arbeitsprogramme direkt mit Eurostat und dessen gemeinschaftlichem Statistikprogramm abzustimmen. So vereinbart der EUA-Exekutivdirektor das

⁶²⁶ vgl. Franchet, ESS, 1999, S. 92 und vgl. Kapitel 3.2.4)

⁶²⁷ vgl. Michelis, Zukunft, 1994, S. 54

⁶²⁸ Bader, Antwort, 1994, S. 59

statistische Umweltprogramm mit Eurostats Generaldirektor, nachdem es dem ASP und dem EUA-Verwaltungsrat vorgelegt wurde.⁶²⁹

4.2.2.4) Beurteilung des EUA-Modells für ein unabhängiges Europäisches Statistikamt

Diese kurzen Ausführungen haben gezeigt, dass die EUA als institutionelle Reformvariante für Eurostat nicht in Betracht kommen kann, um ein echtes Mehr an Unabhängigkeit zu erlangen. Ungeachtet der Qualität ihrer Arbeitsergebnisse bleibt festzuhalten, dass die EUA trotz diverser Absichtsbekundungen hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit für die statistische Arbeit eine institutionelle Totgeburt ist und bleibt. Daran ändert auch der scheinbar unabhängige Status mit eigener Rechtspersönlichkeit nichts. Eurostat bliebe in einem engen Abhängigkeitsverhältnis zur Kommission. Würde etwa die Finanzierung eines reformierten Eurostats ebenfalls hauptsächlich über einen von der Kommission bewilligten Gemeinschaftszuschuss bestritten, wäre auch in der Budgetfrage keinerlei Fortschritt erzielt. Ein einflussreicher Verwaltungsrat aus Ministerialbeamten der Mitgliedstaaten würde das zumindest teilweise begrenzte Einflusspotential der nationalen Interessen im offiziellen Teil des Komitologie-Verfahrens erst recht verstärken. Und auch das exklusive Vorschlagsrecht der Kommission für den Exekutivdirektor stellt keinerlei Verbesserung gegenüber der bislang gehegten Ernennungspraxis des Statistikchefs dar.⁶³⁰ Auch ist das EUA-Modell nicht geeignet, das Ansehen von Eurostats Arbeit in der Öffentlichkeit zu stärken. An sich zu einem Schattendasein verdammt, machten die Agenturen nämlich bislang eher durch Negativschlagzeilen auf sich aufmerksam.⁶³¹ Eurostat würde lediglich in ein ähnlich öffentliches Abseits gedrängt.

Das EUA-Modell könnte maximal als eine zeitlich sehr begrenzte Interimslösung dienen, um anschließend eine ganz neue Institution zu gestalten.⁶³² Dies würde der Kommission etwas Zeit geben, sich mit der neuen Situation zurechtzufinden. Außerdem könnten in einer Art Testlauf Probleme eruiert und beseitigt werden, be-

⁶²⁹ vgl. Art. 15 Abs. 1 i.V.m. Buchstabe "B" des Anhang der Verordnung 1210/90/EWG des Rates v. 07.05.1990

⁶³⁰ vgl. Kapitel 3.2.1.2)

⁶³¹ vgl. Kapitel 4.2.1.1) - Skandal um ECHO (Amt für humanitäre Hilfen)

vor sie primärrechtlich in den Verträgen verankert sind. Schließlich sind Nachbesserungen der Verträge mit hohem zeitlichem Aufwand verbunden. Es wäre sowohl dem öffentlichen Vertrauen in die Dauerhaftigkeit der Vertragsbeschlüsse im allgemeinen als auch dem Ansehen der gegründeten Nachfolgeinstitution Eurostats abträglich.

4.2.3) Alte Fehler in neuem Gewand am Beispiel der Europäischen Lebensmittelbehörde

Als eine erste große Niederlage seiner Amtszeit musste Romano Prodi Anfang 2000 die gescheiterte Einführung einer weitgehend unabhängigen Europäischen Lebensmittelbehörde miterleben. Als Reaktion auf die verschiedensten europäischen Lebensmittelskandale sollte eine den nationalen Interessen entzogene Aufsichtsbehörde geschaffen werden. Prodi hatte bei der ersten Vorstellung seiner Idee vor dem Europäischen Parlament den Eindruck erweckt, er wolle das neue Amt nach dem Vorbild der mächtigen US-amerikanischen 'Food and Drug Administration' (FDA) aufbauen.⁶³³ Wenn Prodi geglaubt hatte, Verbraucherschutzthemen wie Medikamentenmissbrauch in der Tierzucht, Rinderwahn (BSE), Pestizideinsatz oder unkontrollierter Genmanipulation auf diesem Wege Herr werden zu können, hatte er sich schwer getäuscht. Mit dem Schrecken der gesetzgeberisch tätigen US-Behörde vor Augen überwog bei den nationalen wie auch supranationalen Politikern und Lobbyisten das wirtschaftliche Interesse gegenüber dem Schutz der europäischen Verbraucher.

4.2.3.1) Die Europäische Lebensmittelbehörde - Wissenschaftliches Alibi statt notwendiger Handlungsbefugnis

Verbraucherkommissar David Byrne, der selber für die Erarbeitung des 'Weißbuches zur Lebensmittelsicherheit'⁶³⁴ zuständig war, hielt fest, dass er "leidenschaftlich dagegen"⁶³⁵ sei, Wissenschaftler und nicht Politiker Rechtsakte auf den Weg bringen zu lassen. Folglich wurde das Weißbuch mehr als zahm verfasst. Dennoch

⁶³² Man denke an die Rolle des EWI als Wegbereiter für die EZB.

⁶³³ vgl. Bolesch, Cornelia "Mit dem Weißbuch zu sauberen Lebensmitteln" in: SZ, 13.01.2000

⁶³⁴ vgl. Europäische Kommission, Lebensmittelsicherheit, 2000

⁶³⁵ vgl. Byrne, David zitiert in: Bolesch, Cornelia "Mit dem Weißbuch zu sauberen Lebensmitteln" in: SZ, 13.01.2000

unterstreicht es zunächst die Vorteile der Europäischen Lebensmittelbehörde.⁶³⁶

Unter anderem heißt es dort:

"In der Art und Weise, wie sie [Anm.: *die Lebensmittelbehörde*] ihre Aufgaben wahrnimmt, müsste die Behörde ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, wissenschaftlicher Kompetenz und Transparenz ihrer Tätigkeiten demonstrieren. Danach müsste sie in der Lage sein, sich rasch als maßgebliche Autorität ... zu profilieren."⁶³⁷

Weiter: Um das Vertrauen zu gewinnen,

"... muss die Behörde nicht nur unabhängig von äußerem Druck handeln, sondern dies muss auch von allen Betroffenen akzeptiert werden."⁶³⁸

Auf den ersten Blick mutet es erstaunlich an, wie leicht Prodi Kompetenzen der Kommission in die Unabhängigkeit entlassen wollte, was dem Statistikwesen trotz aller Relevanz und Kritik bislang verwehrt wird. Doch liest man genauer, dürfte der europäische Verbraucher enttäuscht sein. Keine Rede mehr von einer US-amerikanischen FDA. Vom Organisationstypus her angelehnt an die bereits dargestellten supranationalen Agenturen, würde es der geplanten Behörde an vielen wesentlichen Elementen fehlen, um tatsächlich als unabhängig gelten zu können. Die Lebensmittelbehörde würde also keinen echten Fortschritt gegenüber der kommissionsinternen Handhabung der Verbraucherschutzthematik erbringen.

Am auffälligsten ist die Weigerung der Kommission, die neue Behörde mit dem sogenannten Risikomanagement innerhalb ihres Fachgebietes zu betrauen. Dieser Fall setze nach Meinung der Kommission neben der Überwachung auch eine Rechtsetzungsbefugnis voraus. Dagegen sprächen allerdings drei Argumente: Erstens würde die Übertragung dieser Befugnis an eine unabhängige Behörde zu einer ungerechtfertigten Verwässerung der demokratischen Verantwortung führen. Zweitens müsse die Überwachungsfunktion im Zentrum des Risikomanagementprozesses der Kommission stehen, um im Sinne des Verbrauchers aktiv zu werden. Um ihre in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten wahrnehmen zu können, müsse folglich die Rechtsetzung wie auch die Überwachung bei der Kommission verbleiben. Und drittens ließen die geltenden Bestimmungen über Organe und Einrichtungen auf supranationaler Ebene eine mit Rechtsetzungsbe-

⁶³⁶ vgl. Europäische Kommission, Lebensmittelsicherheit, 2000, Kap. 4, S. 18ff

⁶³⁷ Europäische Kommission, Lebensmittelsicherheit, 2000, Kap. 4.35, S. 20

⁶³⁸ dito, Kap. 4.41, S. 21f.

fugnis ausgestattete Behörde nicht zu. Deren Einrichtung würde eine eigene Änderung des EG-Vertrages erfordern. Deshalb werde die Übertragung des Risikomanagements an die Lebensmittelbehörde von der Kommission nicht empfohlen.⁶³⁹

Hierzu zunächst nur zwei Anmerkungen: Die Frage der demokratischen Verantwortung beziehungsweise Legitimation supranationalen Handelns ist seit Gründung der Gemeinschaft ein heikles Thema. Deren Annahmung steht der Kommission, die selbst in einem wenig demokratisch legitimierten Raum⁶⁴⁰ operiert, nur bedingt gut zu Gesicht. Die Frage, ob die Kommission einer ausschließlichen Rechtsetzungsbefugnis bedarf, um ihrer Überwachungsfunktion nachkommen zu können, ist nur aus der eingeschränkten Sichtweise der Kommission zu bejahen. Die Kommission geht schließlich im Fall der Lebensmittelbehörde davon aus, dass sie entsprechend Einfluss wahren muss.

4.2.3.2) Bewertung des vorgestellten Modells für ein unabhängiges Eurostat

In der Argumentation des Weißbuches finden sich einige Widersprüche. So wird ein "Höchstmaß an Unabhängigkeit"⁶⁴¹ der geplanten Behörde gefordert, schließlich ist der Verbraucherschutz ein hochbrisantes Aktionsfeld, in dem die Interessen annähernd jeder natürlichen wie juristischen Person innerhalb der EU betroffen sind. Doch aus ihrer eigenen Sichtweise heraus versteht sich Kommission natürlich nicht als ein möglicher negativer Einflussfaktor auf die Unabhängigkeit und Seriosität einer Behörde⁶⁴²; obgleich die Kommission etwa im Vergleich zu Rat und Parlament das EU-Organ ist, das tatsächlich eigene, von den Mitgliedstaaten häufig losgelöste Interessen vertritt und somit durchaus auch Einflussnahme auf allen erdenklichen Kanälen üben muss.⁶⁴³ Ferner wird dieses EU-Organ spätestens seit Rücktritt der Kommission unter Jacques Santer und den Verfeh-

⁶³⁹ vgl. Europäische Kommission, Lebensmittelsicherheit, 2000, Kap. 4.32-33, S. 18f.

⁶⁴⁰ Neben dem Misstrauensvotum sind die verschärften Hearings des Europäischen Parlaments für die Bewerber um einen Posten im Kommissionsgremium wenigstens ein Anfang.

⁶⁴¹ vgl. Europäische Kommission, Lebensmittelsicherheit, 2000, Kap. 4.35, S. 20

⁶⁴² Allerdings hat Max Wingen den deutlichen Einfluss von negativem Image der Politik und damit verbundener Politikverdrossenheit in der Bevölkerung auf den Stand der amtlichen Statistik in der öffentlichen Meinung sehr genau hervorgehoben. vgl. Wingen, Max "Herausforderungen der amtlichen Statistik durch den gesellschaftlichen Wandel" in: AStA, Bd. 73, 1/1989, S. 20ff

⁶⁴³ vgl. Borries, Europarecht, 1993, S. 375

lungen Romano Prodis samt seiner Mannschaft bei den Aufklärungen der vergangenen Skandale beileibe nicht mehr als unumstrittene, unparteiische 'Hüterin der Verträge' wahrgenommen.⁶⁴⁴ Wer also höchstmögliche Unabhängigkeit für eine Behörde postuliert, sich selbst aber trotz berechtigter Zweifel davon ausnimmt, beschädigt sein Vorhaben schon vor dem Startschuss. Die Widersprüche verschärfen sich in den folgenden Ausführungen des Weißbuches. Denn dort ist zu lesen, dass die Behörde abgesehen von einer eigenen Rechtspersönlichkeit auch "eigenständig gegenüber den derzeitigen EU-Organen sein sollte."⁶⁴⁵ Dies gälte aber nur für die Bereiche Risikoeinschätzung und -kommunikation.

So sticht besonders negativ zu Ungunsten des vorgestellten Behördenmodells als institutionelle Alternative für Eurostat die verwehrte Rechtsetzungsbefugnis ins Auge. Der Ende der achtziger Jahre für Eurostat zuständige Kommissar Schmidhuber stellte fest, dass das Amt "als integraler Bestandteil der Kommission das in den Verträgen niedergelegte Recht zur Einbringung von Gesetzen und zur Überwachung ihrer Durchführung"⁶⁴⁶ habe. Dies sei einer der wichtigsten Unterschiede zu den NSÄ. Schmidhuber spricht nicht von der direkten Rechtsetzungsbefugnis, sondern vom Recht zur Einbringung. Dass der Weg zur Rechtsetzungsbefugnis aus Sicht der Kommission für eine unabhängige Behörde auf supranationaler Ebene zunächst versperrt oder zumindest höchst aufwendig und langwierig scheint, hat das Beispiel der geplanten Lebensmittelbehörde untermauert. Dennoch, und dies wird noch in den folgenden Kapitel der vorliegenden Arbeit gezeigt werden, gehört zu echter politischer Unabhängigkeit beziehungsweise Eigenständigkeit auch das begrenzte Recht, innerhalb seines gesetzlich vorgegebenen, fachlichen Aufgabenbereiches Rechtsakte erlassen zu können.

Zunächst aber noch einige weitere Feststellungen zu den Einwänden der Kommission: In der Rechtsetzung muss zwischen primären Vorschriften, die der Rat alleine oder im Mitentscheidungsverfahren mit dem Parlament erlässt, und sekundären

⁶⁴⁴ Auch die Faktenlage deutet darauf hin.

⁶⁴⁵ Europäische Kommission, Lebensmittelsicherheit, 2000, Kap. 4.39, S. 21

⁶⁴⁶ Schmidhuber, Rede ohne Titel v. 15.12.1988 in: Eurostat Mitteilungen, 1/1989, S. 6

Man sollte diese Formulierung angesichts der bereits vorgestellten intrakommissionellen wie auch komitologie-bedingten Zwänge nicht überbewerten. In der Theorie jedoch hat Schmidbauer Recht.

Durchführungsvorschriften, die die Kommission aufgrund der ihr vom Rat übertragenen Befugnisse erlässt, unterschieden werden. Für ein künftig eigenständiges Eurostat sollte zumindest das auf Statistikbelange im engeren Sinne eingeschränkte Recht bestehen, solche Durchführungsvorschriften zu erlassen. Würde sich Eurostat auf den Status der Lebensmittelbehörde vertrösten lassen, würde es sogar das von Schmidhuber angesprochene Recht einbüßen, an der Entstehung von Rechtsvorschriften bedeutsam mitzuwirken. Die Verbindung des Initiativrechtes, über das Eurostat als zuständige Generaldirektion in Statistikfragen bereits indirekt als Teil der Kommission verfügt, mit der Erlaubnis, Durchführungsvorschriften zu erlassen, wäre ein echter Gewinn an politischer Unabhängigkeit in fachlichen Fragen. Da ein solches Initiativrecht nicht gleichzeitig an das endgültige Beratungs- und vor allem Entscheidungsprocedere für den Rechtsakt gekoppelt ist, wäre dies mit dem Primat der Politik in der Gesetzgebung vereinbar.⁶⁴⁷

Ein weiterer Widerspruch, dessen Ursachen der Kommission aus vorangegangenen institutionellen Neugründungen bekannt sein müsste, ist die Behauptung im Weißbuch, die geplante Behörde sei ein "ideales Forum", das ein "einzigartiger und im Blickpunkt stehender Ansprechpartner für alle Betroffenen" sei und "als Zentrum höchster wissenschaftlicher Kompetenz agieren" würde.⁶⁴⁸ Wie bereits beschrieben, sind weder die EUA noch ihre supranationalen Pendanten⁶⁴⁹ in der öffentlichen Wahrnehmung präsent. Und das von der Kommission vorgeschlagene Modell für die Lebensmittelbehörde unterscheidet sich nur geringfügig etwa von dem der EUA. Eigenes Profil zu entwickeln und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Seriosität, die Handlungsfähigkeit und den Nutzen einer neuen Behörde zu gewinnen, ist ein schwieriger und aufwendiger Prozess. Die Agenturen haben

⁶⁴⁷ Die Frage, das Initiativmonopol der Kommission aufzuweichen, wurde schon häufig diskutiert, so etwa zugunsten des Parlaments. Dieses hat sich allerdings selbst auf der Regierungskonferenz zu Amsterdam dagegen ausgesprochen. Rechtzeitig bemerkte es, dass die mitgliedstaatenorientierte Konferenz dann vermutlich Gleiches dem Rat einräumen würde. Da aber die Kommission weniger als der Rat der politische Gegner des Parlaments ist und es inzwischen über Ernennungsverfahren und Misstrauensvotum einigen Einfluss auf die Kommission ausüben kann, hat die Volksvertretung umsichtig davon Abstand genommen. vgl. Schmitt v. Sydow, Kommentar zu Art. 155 EGV, 1997, Bd. 4, RN 57, S. 281

⁶⁴⁸ vgl. Europäische Kommission, Lebensmittelsicherheit, 2000, Kap. 4.36, S. 20

⁶⁴⁹ Und das Weißbuch bezieht sich tatsächlich auf die bestehenden Agenturvorbilder. vgl. Europäische Kommission, Lebensmittelsicherheit, 2000, Kap. 4.39, S. 21

diesen nicht gemeistert. Nicht zuletzt ist der übermächtige Einfluss der Kommission daran schuld - und dies in einer Zeit, als ihr eigener Ruf noch unbeschädigt war. Wenn sie heute versucht, eine unabhängige Behörde zu implementieren, sich aber wie bislang das Recht vorbehält, das Aufgabenfeld umfassend zu überwachen, Maßnahmen zu erlassen oder in höherem Interesse zu intervenieren, wird die Lebensmittelbehörde wie zuvor schon beispielsweise die EUA eine institutionelle Totgeburt im Sinne ihrer Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit.

In jedem Fall ist die gedankliche Stoßrichtung für die geplante Lebensmittelbehörde, nämlich in ihrem Aufgabenfeld gegen nationale Widerstände effektiver vorgehen zu können, für ein eigenständiges Eurostat zu kurz gedacht. Schließlich hat sich aus den Ausführungen im dritten Hauptkapitel der vorliegenden Arbeit deutlich ergeben, dass amtliche Statistik auf supranationaler Ebene nicht nur von den Mitgliedstaaten, sondern auch von der Kommission selbst beeinflusst wird. Es wird also im Folgenden herauszuarbeiten sein, welche weitergehenden institutionellen Schritte diese Unabhängigkeit in beide Richtungen für die Arbeit Eurostats erbringen können. Betrachtet man jedoch die vielen Vorteile, die die Kommission einer solchen Behördenlösung abgewinnen kann, drängt sich die Überlegung auf, alle das Thema Verbraucherschutz betreffenden Inhalte zu streichen und sie durch entsprechende aus der Statistik auszutauschen. Schon wäre eine ausbaufähige Rohversion für das "Weißbuch zur Sicherung der amtlichen Statistik" entstanden. Erstaunlich mutet die Zeitspanne des Aktionsplans an, der eine Arbeitsaufnahme der Lebensmittelbehörde für Anfang 2002 vorsieht.⁶⁵⁰ Dafür, dass die Kommission sich für die Behördenform ohne Rechtsetzungsbefugnis ausspricht, sind zwei Jahre nach Erscheinen des Leitfadens eine lange Zeit. Schließlich ist reichlich vordergründig einer der wichtigsten angeführten Hinderungsgründe für eine Rechtsetzungsbefugnis das lange Procedere einer hierfür notwendigen Vertragsänderung. Eine solche sei für den vorgesehenen Behördenfall nicht notwendig. Die Ausführungen der folgenden Kapitel werden jedoch zeigen, dass eine zufriedenstellende Lösung für Eurostat hinsichtlich hoher politischer Unabhängigkeit beziehungsweise Eigenständigkeit ohne Vertragsänderung nicht zu bewerkstelligen

⁶⁵⁰ vgl. Europäische Kommission, Lebensmittelsicherheit, 2000, Anhang - Aktionsplan Lebensmittelsicherheit, S. 47ff

ist. Doch könnte dies sicherlich bis zur nächsten Regierungskonferenz erarbeitet werden. Schließlich wurden entscheidende Verbesserungen auf europäischer Ebene meist erst über Vertragsänderungen erreicht. Ein aufwendiges und langwieriges Verfahren sollte kein Hinderungsgrund sein, um eine aller Voraussicht nach qualitativ bessere Lösung für das Europäische Statistikwesen zu erwirken. Auch Recht lebt und entwickelt sich fort. Dies sollte eine Selbstverständlichkeit sein, sofern man sich für eine fortschreitende Europäische Integration ausspricht.

Berücksichtigt man die Meroni-Grundsätze des EuGH⁶⁵¹, konnten in den vorangegangenen Kapiteln für die institutionellen Modelle der Lebensmittelbehörde und der EUA zwei schwerwiegende Negativkriterien erarbeitet werden, die diese als Reformvarianten für Eurostat im Sinne einer zu steigernden politischen Unabhängigkeit ausschließen. Erstens: Selbst wenn Eurostat als vertragsfremde Einrichtung außerhalb der Kommission konstituiert würde, bliebe deren Aufsichtshoheit zwingend bestehen. Zweitens: Wie im Fall der Lebensmittelbehörde gezeigt, sieht sich die Kommission nicht in der Lage, Rechtsetzungsbefugnis an eine vertragsfremde Einrichtung zu übertragen. Wenn aber Eurostat innerhalb seines fachlichen Aufgabenbereiches tatsächlich politisch unbeeinflusst entscheiden können soll, wäre dies 'conditio sine qua non'. Eine Lösung dieser beiden Probleme zu finden, wird Aufgabe der folgenden Kapitel sein. Es wird hierzu insbesondere das institutionelle Modell der Europäischen Zentralbank herangezogen.

⁶⁵¹ vgl. Kapitel 4.2.2.1)

4.3) Institutionelle Reformvorschläge zur Erhöhung der politischen Unabhängigkeit Eurostats und des gesamten Statistiksystems

Aus den vorangegangenen Ausführungen⁶⁵² lässt sich neben dem Agenturenmodell ein weiteres für die institutionelle Neugestaltung Eurostats ableiten - nämlich das der Europäischen Zentralbank (EZB). Dieses wird im Folgenden näher auf seine institutionelle Kompetenz hinsichtlich einer zu steigenden politischen Unabhängigkeit des Europäischen Statistikwesens untersucht.

Es sollen hierbei auch Modifikationen des EZB-Modells diskutiert werden. So etwa, inwieweit es sinnvoll sein könnte, einer dann weniger kontrollierbaren Datenerhebung eine parlamentarische Rechenschaftspflicht entgegenzustellen. Ferner auch, ob Eurostats Rolle durch den Status als ein Organ der Europäischen Union⁶⁵³ noch weiter zu stärken wäre. Ebenfalls gilt es, die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips in alle Überlegungen einzubeziehen.

4.3.1) Eurostat als politisch unabhängiges Statistikamt nach dem institutionellen Vorbild der Europäischen Zentralbank

Eine sehr umfangreiche Analyse des rechtlichen Rahmens der Europäischen Zentralbank hat Susanne Weinbörner vorgelegt.⁶⁵⁴ Auf Grundlage dieser Ausführungen bleibt die Frage zu klären, ob nun die Organisationsform der EZB im Sinne der 'institutionellen Kompetenz'⁶⁵⁵ geeignet wäre, Eurostat als supranationale Statistikzentralbehörde in einen ähnlich starken Status zu versetzen. Hierbei wird unter anderem gezeigt, dass auch die Hauptkritikpunkte an den vertragsfremden Einrichtungen⁶⁵⁶ mit dem EZB-Modell als Reformvariante zu überwinden wären.

⁶⁵² vgl. z. B. Kapitel 4.1.2)

⁶⁵³ gem. Art. 7 Abs. 1 EGV

⁶⁵⁴ vgl. Weinbörner, EZB, 1998

⁶⁵⁵ vgl. unter Kapitel 4.)

⁶⁵⁶ vgl. Kapitel 4.2.3.2)

4.3.1.1) Grundsätzliche Überlegungen zur Notwendigkeit einer unabhängigen Zentralbank und deren Übertragbarkeit auf die amtliche Statistik

Die Forderung nach politisch unabhängigen Zentralbanken ist seit jeher ein der gesamten Diskussion um die staatliche Geldverfassung immanentes Element. Ausnahme war lediglich die Zeit des Goldwährungsstandards, in der das Handeln von Notenbanken hauptsächlich als Reaktion auf Veränderungen des Goldkurses zu bewerten war. Aus heutiger Sicht besitzen westliche Zentralbanken erhebliches politisches Eigengewicht. Sie sind die Gestalterinnen der Geld- und Währungspolitik und somit Bestandteil des politischen Gesamtsystems eines Staates.⁶⁵⁷ Es lassen sich zwei Extremmodelle unterscheiden. Einerseits kann die Zentralbank organisatorisch dem Regierungsapparat komplett unterstellt sein⁶⁵⁸, andererseits kann sie als weitgehend unabhängige Institution konzipiert sein.⁶⁵⁹ Selbstverständlich existieren unzählige Zwischenformen. Die Wahl des Modells ist eine grundsätzliche Frage der Wirtschaftsverfassung eines Staates und seiner Entscheidung, wie wirtschaftspolitische Kompetenzen verteilt sein sollen.

Den vorrangigen Unabhängigkeitsbegriff im Zusammenhang mit Zentralbanken hat Weinbörner als die währungspolitische Entscheidungsfreiheit der Bank definiert - frei von parlamentarischer Kontrolle, Weisungsbefugnis einer Regierung oder Einflüssen von Gruppen, die an einer Ausdehnung des Geldvolumens interessiert sein könnten. Ferner bedeutet Unabhängigkeit einer Zentralbank, die ihr obliegende Geldpolitik frei von Zwängen, die sich unter Konvertibilität oder festen Wechselkursen ergeben können, zu bestimmen. Der Begriff der Autonomie wird weitgehend synonym verwendet. Genaugenommen könne aber unterschieden werden in "funktionelle Unabhängigkeit", also den Grad der Selbständigkeit innerhalb einer Verwaltungsorganisation, und in "politische Autonomie", die Fähigkeit der Zentralbank, innerhalb ihres gesetzlichen Zuständigkeitsbereiches weisungsfrei Entscheidungen, auch gegen den Regierungswillen, treffen zu können.⁶⁶⁰

⁶⁵⁷ vgl. Weinbörner, EZB, 1998, S. 160

⁶⁵⁸ Ein Beispiel ist die Bank of England bis zu den Reformen des Jahres 1997.

⁶⁵⁹ Ein Beispiel ist die Deutsche Bundesbank, wiewohl sie durch den § 12 Satz 2 BBankG angehalten wurde, die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen.

⁶⁶⁰ vgl. Weinbörner, EZB, 1998, S. 163

Die amtliche Statistik ist zwingend auf ihren Ruf der Unparteilichkeit beziehungsweise Integrität angewiesen, um das Vertrauen der Datennutzer zu erlangen. Ferner ist sie verpflichtet, auf die Anliegen der verschiedenen Datennutzergruppen einzugehen, um nicht am Bedarf vorbei zu produzieren. Weinbörner hält fest, dass eine weitgehend unabhängige Zentralbank ihre Ziele im Konfliktfall auch gegen den Willen der übrigen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger verfolgen kann.⁶⁶¹ Würde man nun also eine solche Statistikinstitution schaffen, könnte diese eventuell an den Bedürfnissen einer oder mehrerer Nutzergruppen vorbei Daten erheben, andere dafür aber vernachlässigen. Obwohl das Modell reizvoll klingt, um die Statistik vor politischer Einflussnahme annähernd gänzlich zu schützen, müssten in einer primärrechtlichen⁶⁶² Satzung, ähnlich der des ESZB, einklagbare Prinzipien verankert sein. Hierzu könnte auf die bisherigen Bestimmungen der Grundverordnung⁶⁶³ zurückgegriffen werden. Denkbar wäre es auch, die übergreifenden Nutzergruppen festzuhalten und einen grundsätzlichen Kriterienkatalog zu erarbeiten, den es stets abzu prüfen gelte, bevor die Statistikbehörde in neuen Vorhaben tätig wird. Auch dieser könnte als primärrechtliches Anhangsprotokoll⁶⁶⁴ an die Satzung dem Zugriff der Datenproduzenten entzogen werden. Es ist aber aufgrund der bereits beschriebenen vernetzten Logik etwa im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung⁶⁶⁵ davon auszugehen, dass ein Mindestmaß an ausgewogener Statistikproduktion durch die zuständige Institution beachtet würde. Hier stellt also schon der wissenschaftliche Sachverstand aus Gründen der Systemkohärenz eigene Schranken auf.

Die Pro- und Contra-Argumente Weinbörners hinsichtlich der Unabhängigkeit einer Zentralbank⁶⁶⁶ lassen sich analog auch auf das amtliche Statistikwesen anwenden:

- Das technische Argument pro Unabhängigkeit: Innerhalb einer von anderen Entscheidungsprozessen losgelösten Institution lassen sich Meinungsbildung und

⁶⁶¹ vgl. Weinbörner, EZB, 1998, S. 160

⁶⁶² Die Institution kann also ihre eigene Rechtsgrundlage nicht selbständig erlassen bzw. ändern.

⁶⁶³ vgl. Kapitel 3.1.2)

⁶⁶⁴ Solche Protokolle, die sich in den Vertragsanhängen finden, sind gem. Art. 311 EGV feste Bestandteile des EG-Vertrags. Folglich sind diese auch dem Primärrecht der Gemeinschaft zuzuordnen.

⁶⁶⁵ vgl. Kapitel 3.3.2.1)

⁶⁶⁶ vgl. Weinbörner, EZB, 1998, S. 166ff

Entscheidungsfindung deutlich verkürzen. Das mag für die Geld- und Währungspolitik einer EZB auf den internationalen Finanzmärkten noch wichtiger sein als für die amtliche Statistik. Doch die verschiedenen Einzelbeispiele⁶⁶⁷, wie auch die mangelhafte Versorgung der EZB mit aktuellen statistischen Daten haben gezeigt, dass die Statistik hinsichtlich beschleunigter Entscheidungsfindung deutlichen Nachholbedarf hat.

- Das statistikpolitische Argument für Unabhängigkeit: Obwohl Statistik im besonderen, wenngleich keineswegs ausschließlich, die Politik bedient, ist sie doch beispielsweise auch Entscheidungsgrundlage unternehmerischer Tätigkeit und dient ganz allgemein der Wissenschaft.⁶⁶⁸ So kann eine weitgehend auf die Bedürfnisse der entsprechenden Regierung abgestimmte Datenerhebung durchaus nicht zielführend sein. Sie wird ihrer Aufgabe als umfassender Informationsdienstleister nicht nachkommen und verliert das elementare Vertrauen der Öffentlichkeit.⁶⁶⁹ Je weniger sich die Statistik den rein regierungspolitisch relevanten Zielvorgaben und dabei möglicher Einflussnahme beugen muss, desto besser kann sie ihren Gesamtauftrag erfüllen.
- Das statistikpolitische Argument gegen Unabhängigkeit: Wer aber das umfassende Dienstleistungskonzept ablehnt, wie am Fall Griechenlands gezeigt, dem ist die Forderung nach institutioneller Unabhängigkeit fremd.
- Das staatspolitische Argument gegen Unabhängigkeit: Ebenso wie die Zentralbank kann eine derartig unabhängige Statistikinstitution als "Fremdkörper im demokratischen Staatsgefüge"⁶⁷⁰ empfunden werden. Als Argument wurde bereits der wenig ausgeprägte Legitimationszwang bei der Aufgabenwahrnehmung angesprochen, der zumindest im Falle der Geld- und Währungspolitik einer Zentralbank die Befürchtung wecken kann, es bilde sich eine unkontrollierbare Nebenregierung. Letzteres darf im Falle der amtlichen Statistik wohl weniger stark vermutet werden. Zu beachten hierbei wäre allerdings, dass die Statistikinstitution dazu verpflichtet würde, sich politisierender Kommentare zu ihren Ergebnissen weitgehend zu enthalten - so beispielsweise die Forderung nach be-

⁶⁶⁷ siehe die bundesdeutsche Dienstleistungsstatistik vgl. Kapitel 2.1.3.2) oder die Entwicklung und Verabschiedung statistischer Mehrjahresprogramme vgl. Kapitel 3.3.1.1) und 3.3.1.2)

⁶⁶⁸ den übrigen Nutzergruppen wie Medien oder Wissenschaft natürlich auch

⁶⁶⁹ vgl. etwa die britischen Versuche, die Mission der Statistik auf Dienstleistungen gegenüber der Regierung zu verengen. vgl. Kapitel 2.2.2.1.1)

⁶⁷⁰ vgl. Weinbörner, EZB, 1998, S. 168

stimmten Maßnahmen gegen Missstände, die sich aus den Zahlenwerken womöglich ableiten lassen. Die Aufgabe, Meinungen zu formulieren und anschließend in Handlungen umzusetzen, muss der Politik obliegen.

Zentralbanken üben im Rahmen der Geld- und Währungspolitik durchaus bedeutende hoheitliche Macht aus, die im staatspolitischen Sinne einer Legitimation bedarf. Je unabhängiger eine Institution agieren kann, desto stärker stellt sich Frage der Legitimation und desto mehr gilt es, gleichzeitig zu verhindern, dass sich eine gänzlich unkontrollierbare zusätzliche Gewalt innerhalb des Systems entwickelt. In diesem Zusammenhang verweist Weinbörner auf die Möglichkeit, Legitimation über die Pluralität der Ernennungsinstanzen zu erreichen. So könnten auch vom Pluralismus geprägte Entscheidungsgremien in der Zentralbank entstehen, was wiederum einen bestimmten Grad an 'checks-and-balances' in ihrer inneren Organisationsstruktur bewirken würde. Auf diese Weise könne die Befreiung der Bank - etwa von parlamentarischer Kontrolle - gerechtfertigt werden.⁶⁷¹ In diesem Zusammenhang wird für die Statistik auf europäischer Ebene eine neue Rolle des wissenschaftlichen Beirates CEIES später noch zu diskutieren sein.⁶⁷² Bedingte Legitimation erhalten also nach Weinbörners Argumentation auch beispielsweise Kommission, Rat und Rechnungshof durch die Pluralität in ihrem Besetzungsverfahren. Gleiches könnte also auch für eine unabhängige supranationale Statistikbehörde gelten. Dabei müsste vergleichbar dem EZB-Rat ein ESS-Rat eingeführt werden, der sich aus den Leitern der NSÄ zusammensetzt. Hierbei sollte allerdings Seltzers Argument nicht übersehen werden, dass die supranational übliche Quotenvergabe von wichtigen Posten keineswegs zu zufriedenstellenden Ergebnissen führen muss.⁶⁷³ Vielmehr kann, wenn etwa der Ministerrat oder die einzelnen Mitgliedstaaten direkten Einfluss auf die Ernennung erhalten, sehr schnell wieder der Verdacht politisch motivierter Besetzungen aufkommen.

Die Überlegung, dass eine an pluralistischen Grundsätzen orientierte, personelle Besetzung der Entscheidungsgremien beispielsweise eine fehlende parlamentarische Kontrolle ausgleichen kann, ist hinsichtlich einer faktischen Unabhängigkeit

⁶⁷¹ vgl. Weinbörner, EZB, 1998, S. 164

⁶⁷² vgl. Kapitel 4.3.1.5)

der Statistikinstitution sehr reizvoll. Betrachtet man ferner die bereits bestehenden rechtlichen Schranken der Statistik, so etwa Verhältnismäßigkeit, Kostenwirksamkeit oder auch die Geheimhaltungspflicht, so erscheint der Gedanke, einem mit eigenständigem institutionellen Status nach Vorbild der EZB ausgestattetes Eurostat eine parlamentarische Rechenschaftspflicht aufzuerlegen, nicht unbedingt notwendig. Um aber den Mitgliedstaaten die Entscheidung zu erleichtern, einem eigenständigen Eurostat und einer Umstrukturierung des ESS nach Vorbild des ESZB zuzustimmen, könnte eine solche Rechenschaftspflicht der Statistikinstitution gegenüber dem Parlament helfen. So könnte die supranationale Volksvertretung ein Entlastungsrecht gegenüber dem Führungsgremium oder auch nur gegenüber dem Präsidenten einer solchen Zentralbehörde auf Grundlage eines jährlichen Berichts eingeräumt werden. Die Frage, ob letzteres zwingend oder nur optional mit einem Rücktritt verbunden sein sollte, ist nicht einfach zu beantworten. Denkbar wäre dies beispielsweise im Wiederholungsfalle. Voraussetzung für solche Überlegungen wäre jedoch, endlich überhaupt einen ständigen Parlamentsausschuss⁶⁷⁴ für Statistikfragen einzusetzen. Dieser würde den Jahresbericht Eurostats nach festgelegten, fachlichen Prüfkriterien untersuchen und dem Plenum einen Entscheidungsvorlage erarbeiten. Hierzu sollte der Ausschuss zwingend das Votum des bis dahin effektiver organisierten CEIES⁶⁷⁵ einholen und in seine Überlegungen einbeziehen müssen. Dies wiederum könnte verhindern, einen neuen politisch motivierten Einflusskanal auf die statistische Arbeit zu weit zu öffnen. Es ist zwar aufgrund der Zusammensetzung des Parlamentsplenums⁶⁷⁶ nicht davon auszugehen, dass es hier zu einer politisch konzertierten Attacke gegen die Statistikinstitution kommt, doch könnte bei der Terminbelastung der Parlamentarier die Ausschussvorlage leicht zu einer Art Vorabbeschluss werden, den das Plenum nur noch abnickt. Die Gefahr einer politischen Interessenkungelei innerhalb eines Parlamentsausschusses wäre jedoch stets gegeben. Wäre hingegen die Meinung des CEIES deutlich zu berücksichtigen, könnte aller Voraussicht nach stärkeres Gewicht auf fachliche statt auf politische Aspekte gelegt werden. Die Entscheidungsvorlage des Statistikausschusses würde ferner das Votum des stän-

⁶⁷³ vgl. Kapitel 2.2.2.1.3)

⁶⁷⁴ vgl. Art. 150 GO des Europäischen Parlaments (14. Aufl., Juni 1999)

⁶⁷⁵ vgl. Kapitel 4.3.1.5)

⁶⁷⁶ vgl. Art. 190 Abs. 2 EGV und http://www.europarl.eu.int/presentation/default_de.htm : 626

digen 'Ausschusses für Haushaltskontrolle'⁶⁷⁷ einbeziehen müssen.⁶⁷⁸

4.3.1.2) Der unabhängige Status der EZB in der näheren Betrachtung

Was also macht die EZB tatsächlich so unabhängig? Zunächst besitzt sie eigene Rechtspersönlichkeit.⁶⁷⁹ Viel interessanter jedoch für die weitere Diskussion ist die Frage nach der vertraglich zugesicherten Eigenständigkeit der EZB, also ihrer weitgehend uneingeschränkten Handlungsmächtigkeit innerhalb ihres definierten Aufgabenfeldes. Kann die EZB tatsächlich frei von politischen Vorgaben ihren primärrechtlich vorgegebenen Auftrag erfüllen und ebenso frei ihre innere Struktur gestalten? Denn auch hier lauern, wie in der vorliegenden Arbeit deutlich gezeigt, unzählige Gefahren, eine eigenständige Aufgabenwahrnehmung unerschwellig zu beeinflussen, ja sogar zu verhindern.

4.3.1.2.1) Institutionelle und persönliche Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit der EZB⁶⁸⁰ ist vertraglich geschützt, was Verfassungsrang im nationalen Kontext gleichkommt.⁶⁸¹ So darf die EZB einschließlich der Mitglieder ihrer Beschlussorgane hinsichtlich der Ausführung der ihr übertragenen Aufgaben weder Anweisungen einholen noch entgegennehmen.⁶⁸² Es handelt sich hierbei um die institutionelle beziehungsweise materielle Unabhängigkeit.⁶⁸³

Abgeordnete aus 15 Mitgliedstaaten in acht Fraktionen (Stand 2003)

⁶⁷⁷ vgl. Art. 150 i.V.m. Anlage VI Unterpunkt III 6 GO des Europäischen Parlamentes (14. Aufl., Juni 1999)

⁶⁷⁸ Unabhängig von den hier diskutierten Reformvorschlägen könnte die Gründung eines solchen kompetenten Statistikausschusses auch die Arbeiten des Parlaments etwa im Rahmen des Ko-dezisionsverfahrens besser koordinieren und zugleich straffen. Man erinnere sich nur an das mühselige Procedere im Vorfeld des Statistischen Mehrjahresprogramms 1998-2002. vgl. Kapitel 3.3.1.2)

⁶⁷⁹ vgl. Art. 107 Abs. 2 EGV i.V.m. Art. 9 Satz 1 PS-ESZB - Betrachtet man den aktuellen Status Eurostats als Generaldirektion, ergäbe sich schon allein hieraus ein Vorteil. Doch besitzt beispielsweise auch die EUA eigene Rechtspersönlichkeit. Wie wenig ihr dies in ihrer sonstigen institutionellen Verankerung nützt, wurde bereits diskutiert. vgl. Kapitel 4.2.2)

⁶⁸⁰ gem. Art. 108 EGV

⁶⁸¹ Die Unabhängigkeit der Bundesbank ist nur per Bundesgesetz geschützt. vgl. § 12 BBankG - Für die Tätigkeit der Bundesbank als Mitglied des ESZB gilt aber ebenfalls die vertraglich zugesicherte Unabhängigkeit. vgl. Art. 108 Satz 1 EGV

⁶⁸² Dieses Verbot richtet sich ebenso gegen die Beschlussorgane der nationalen Zentralbanken. Anderenfalls könnte etwa der bundesdeutsche Zentralbankrat dem Bundesbankpräsidenten Weisungen für sein Verhalten im EZB-Rat erteilen. Dies ist aber nicht der Fall.

⁶⁸³ vgl. Häde, Kommentar zu Art. 108 EGV, 1999, RN 7f., S. 1169f.

Die beiden Beschlussorgane der Europäischen Zentralbank sind der EZB-Rat und das EZB-Direktorium. Letzteres setzt sich aus dem EZB-Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Direktoren zusammen. Der EZB-Rat besteht aus den EZB-Direktoriumsmitgliedern und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken. Die Mitglieder des Direktoriums werden einvernehmlich auf Vorschlag der Mitgliedstaaten vom Ministerrat ernannt.⁶⁸⁴ Zuvor müssen jedoch das Europäische Parlament und der EZB-Rat gehört werden. Die Amtsdauer der Direktoriumsmitglieder beträgt acht Jahre, wobei Wiederwahl unzulässig ist.⁶⁸⁵ Als tragendes Entscheidungsorgan fasst der EZB-Rat die Beschlüsse zur Geld- und Währungspolitik, für deren Umsetzung das Direktorium in Kooperation mit den Nationalbanken sorgt.⁶⁸⁶

Über die institutionelle Unabhängigkeit hinaus gibt es aber auch Vorkehrungen für den persönlichen Schutz der Beschlussorganmitglieder. Dies ist deshalb so wichtig, weil die Erfüllung der EZB-Aufgaben durchaus den Absichten anderer politischer Entscheider zuwiderlaufen kann. Es soll verhindert werden, dass die Mitglieder der EZB-Beschlussorgane situationsopportune Entscheidungen treffen, die weniger fachliche, als vielmehr karriereerhaltende beziehungsweise -förderliche Gründe haben. So werden die Direktoriumsmitglieder also im gegenseitigen Einvernehmen der Mitgliedstaaten ausgewählt. Das Verbot der Wiederernennung, die Amtszeit mit einer festen Dauer von acht Jahren und das relativ schwierige Enthebungsverfahren, in das nur der EZB-Rat und der EuGH involviert sind, dienen der persönlichen Unabhängigkeit.⁶⁸⁷ Ferner hält die Satzung des ESZB für die Direktoriumsmitglieder unter anderem fest, dass sie ihr Amt hauptberuflich ausüben müssen, keiner anderen Beschäftigung nachgehen dürfen und aus diesem Grunde ihre finanzielle Vergütung ebenfalls entsprechend sein muss,

⁶⁸⁴ Die Ernennung der nationalen Zentralbankpräsidenten obliegt weiterhin den innerstaatlichen Verfahren.

⁶⁸⁵ vgl. Art. 112 Abs. 2 EGV

⁶⁸⁶ Man sollte jedoch nicht übersehen, dass im Bereich der Wechselkurspolitik Teilkompetenzen beim Rat liegen. vgl. Art. 111 EGV

⁶⁸⁷ Der Europarechtsexperte Ulrich Häde spricht in diesem Zusammenhang die Möglichkeit an, dem ESZB selbst zu überlassen, wen es in diese Gremien wählen will. vgl. Häde, Kommentar zu Art. 108 EGV, 1999, RN 13, S. 1171 - Dies hätte allerdings die Unabhängigkeit von EZB und ESZB soweit erhöht, dass sich die Politik, die es gewohnt es ist, wenigstens grundsätzlich eine Einflussphäre zu wahren, dazu nicht entschließen konnte.

um ihre persönliche Unabhängigkeit zu unterstützen.⁶⁸⁸

Für den Europarechtsexperten Ulrich Häde erreicht die EZB durch die ihr gemäß Art. 108 EGV verliehene Unabhängigkeit eine geradezu "einzigartige Position im Gefüge des Gemeinschaftsrechts".⁶⁸⁹ Dennoch ist die Unabhängigkeit der EZB keineswegs völlig uneingeschränkt gewährt. So kann der Präsident des Ministerrats ohne Stimmrecht jederzeit an Sitzungen des EZB-Rats teilnehmen und Anträge zur Beratung im EZB-Rat stellen.⁶⁹⁰ Auch muss die EZB einen Jahresbericht über die Tätigkeit des EZSB sowie die Geld- und Währungspolitik dem Europäischen Rat, der Kommission, dem Ministerrat und dem Parlament unterbreiten. Letzteren beiden legt der EZB-Präsident den Bericht zur allgemeinen Aussprache vor.⁶⁹¹ Ebenso gibt es Aufgaben der EZB, die nicht unter die völlige Unabhängigkeit fallen, so etwa im Bereich der Aufsicht über Kreditinstitute, wo der Rat sehr deutlich Eingriffsmöglichkeiten hat.⁶⁹²

4.3.1.2.2) Sachlich begrenzte Rechtsetzungsbefugnis der EZB als Inbegriff ihrer funktionalen Unabhängigkeit

Wie bereits am Beispiel der geplanten Europäischen Lebensmittelbehörde gezeigt⁶⁹³, ist die Rechtsetzungsbefugnis für Nicht-Organe ein schwieriges Thema, an dem sich die Geister auf nationaler wie supranationaler Ebene gleichermaßen scheiden.⁶⁹⁴ Doch besonders an dieser Frage entscheidet sich in letzter Konsequenz der Grad politischer Unabhängigkeit einer Institution.

Um die Aufgaben des ESZB erfüllen zu können, wird der EZB vertraglich Rechtsetzungsbefugnis übertragen. Die EZB kann Rechtsverordnungen und Entschei-

⁶⁸⁸ vgl. Art. 11.1 u. 11.3 PS-ESZB

⁶⁸⁹ Häde, Kommentar zu Art. 8 EGV, 1999, RN 5, S. 363

⁶⁹⁰ vgl. Art. 113 Abs. 1 EGV

⁶⁹¹ vgl. Art. 113 Abs. 3 EGV

⁶⁹² gem. Art. 105. Abs. 6 EGV, vgl. Häde, Kommentar zu Art. 108 EGV, 1999, RN 10., S. 1170

⁶⁹³ vgl. Kapitel 4.

⁶⁹⁴ Deutschland und Spanien bedürfen für jede Erhebung einer gesetzlichen Ermächtigung. In Belgien und Irland bedarf es einer Genehmigung durch die Regierung, in Frankreich und Italien werden Erhebungen formal über das jährliche Erhebungsprogramm abgesegnet. In weiteren sechs Ländern ordnet das jeweilige Statistikamt selbständig die Erhebungen an. vgl. Als, Georges "Gemeinsamkeiten und Unterschiede der nationalen Statistischen Systeme in der Europäischen Union" in: AStA, Bd. 79, 1/1995, S. 4f.

dungen erlassen und Empfehlungen sowie Stellungnahmen abgeben.⁶⁹⁵ Es seien hier nur zur Verdeutlichung einige wenige Beispiele für Rechtsetzungsbefugnis per Verordnung im Rahmen der grundlegenden EZB-Aufgaben angeführt:

- zur Festlegung und Durchführung der gemeinschaftlichen Geldpolitik, zur geregelten Durchführung von Devisengeschäften, im Bereich Verwaltung und Halten der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten sowie zur Förderung funktionstüchtiger Zahlungssysteme⁶⁹⁶,
- im Bereich der Mindestreservpolitik zur Berechnung und Bestimmung des Mindestreservesolls,⁶⁹⁷
- und zur Gewährleistung von effizienten und zuverlässigen Verrechnungs- und Zahlungssystemen innerhalb der Gemeinschaft sowie im Verkehr mit Drittländern.⁶⁹⁸

Im zweiten Gedankenstrich Art. 110 Abs. 1 EGV erhält die EZB eine Art Generalermächtigung, alle für die Erfüllung ihrer vertraglichen Aufgaben sowie derer, die ihr durch die Satzung entstehen, notwendigen Entscheidungen⁶⁹⁹ erlassen zu können. Über deren Veröffentlichung wie auch über die ihrer Empfehlungen und Stellungnahmen kann die EZB selbst entscheiden.⁷⁰⁰ Zuständig für den Erlass von Verordnungen, bei dem er mit einfacher Mehrheit entscheidet⁷⁰¹, ist der EZB-Rat.⁷⁰² In den übrigen Fällen lässt sich darauf nur aus der allgemeinen Aufgabenverteilung zwischen EZB-Rat und -Direktorium gemäß Art. 12 PS-ESZB schließen. Allerdings kann der EZB-Rat dem Direktorium entsprechende Befugnisse übertragen.⁷⁰³

Der EZB stehen somit, abgesehen von der Richtlinie, alle Formen der Rechtsakte⁷⁰⁴ zur Verfügung. In bestimmten Fällen ist die EZB sogar befugt, Unternehmen

⁶⁹⁵ vgl. Art. 110 Abs. 1 EGV - d. h. sekundäres Recht i. S. von Art. 249 EGV i.V.m. Art. 253ff EGV - Allein nur alle Fälle aufzuzählen, in denen die EZB allgemein bindende Rechtsverordnungen erlassen darf, würde hier zu weit führen.

⁶⁹⁶ vgl. Art. 3.1 PS-ESZB

⁶⁹⁷ vgl. Art. 19.1 PS-ESZB

⁶⁹⁸ vgl. Art. 22 PS-ESZB

⁶⁹⁹ gem. Art. 249 EGV

⁷⁰⁰ vgl. Art. 110 Abs. 2 EGV

⁷⁰¹ vgl. Art. 10.2 PS-ESZB

⁷⁰² vgl. Art. 19.1 PS-ESZB

⁷⁰³ vgl. Häde, Kommentar zu Art. 110 EGV, 1999, RN 7, S. 1175

⁷⁰⁴ vgl. Art. 249 EGV

mit Geldbußen und Zwangsgeldern zu belegen.⁷⁰⁵ Auch wenn die Rechtsetzungsbefugnis der EZB sehr klar auf ihr Aufgabengebiet beschränkt ist, nimmt sie damit eine doch außerordentlich starke und unabhängige Stellung innerhalb des institutionellen Gemeinschaftsgefüges ein. Zuvor konnten nur der Rat allein beziehungsweise zusammen mit dem Parlament oder die Kommission verbindliche Rechtsakte erlassen. Einen weiteren interessanten Aspekt für die EZB hat eine Entscheidung des Ministerrates von 1998 gebracht. So muss die supranationale Zentralbank zu jeder Rechtsvorschrift, die eine nationale Behörde innerhalb des vertraglichen EZB-Zuständigkeitsbereiches erlassen will, zuvor gehört werden. Die Stellungnahmen der EZB müssen entsprechend berücksichtigt werden.⁷⁰⁶

4.3.1.3) Die institutionelle Kompetenz des EZB-Modells in ihrer Übertragung auf eine unabhängige Europäische Statistikinstitution

In der vorliegenden Arbeit wird die Unabhängigkeit des amtlichen Statistikwesens in seinem Verhältnis gegenüber externer Einflussnahme untersucht. Deshalb gilt es auch nicht, den inneren Aufbau einer Europäischen Statistikzentralbehörde völlig neu zu konstruieren. So werden hier also vor allem Punkte diskutiert, die die direkten Außenbeziehungen des Statistikamtes betreffen. Auch kann die Frage, welche Statistiken im einzelnen möglicherweise in ihrer gesamten Erhebungsprozedur zentralisiert oder in verschiedenen Abstufungen anderen Ebenen überlassen bleiben sollten, an dieser Stelle aufgrund der schier unendlichen Zahl nicht ausführlich diskutiert werden.⁷⁰⁷ Vielmehr geht es im Folgenden darum, an den markanten institutionellen beziehungsweise organisatorischen Punkten zu überprüfen, ob das EZB-Modell im großen Rahmen die institutionelle Kompetenz besitzt, für eine Statistikinstitution ausreichenden Schutz vor politischer Einflussnahme zu bieten. Dabei soll allerdings das EZB-Modell nicht unreflektiert auf die amtliche Statistik übertragen werden. Vielmehr sollen dort, wo positive Modifizierungen der bestehenden EZB-Regularien möglich erscheinen, diese für die Konzeption einer Europäischen Statistikinstitution mit angeregt werden.

⁷⁰⁵ vgl. Art. 110 Abs. 3 EGV

⁷⁰⁶ vgl. Art. 2 u. 4 Entscheidung 98/415/EG des Rates v. 29.06.1998

⁷⁰⁷ vgl. hierzu in rudimentären Ansätzen: Michelis, Zukunft, 1994, S. 52

4.3.1.3.1) Eine straffe Neuordnung des ESS nach Vorbild des ESZB zur beschleunigten Harmonisierung der Ergebnisse Europäischer Statistik

Wer die Idee einer Europäischen Föderation, wie sie Bundesaußenminister Joschka Fischer in seiner damals aufsehenerregenden Rede in der Berliner Humboldt-Universität entwickelte⁷⁰⁸, verfolgt, kann an einer straffen Neuordnung des Europäischen Statistiksystems mit verstärkt supranationaler Orientierung nicht vorbei. War der Anteil der gemeinschaftlichen Statistikanforderungen an das Gesamtarbeitsaufkommen der nationalen Statistiksyste me bis Mitte der 80er Jahre verhältnismäßig gering, stieg dieser in den 90er Jahren auf gut die Hälfte an⁷⁰⁹ - Tendenz weiter steigend. Es stellt sich also schon wenige Jahre später wieder die Frage, ob die Beschlüsse von Amsterdam, insbesondere der Art. 285 EGV, für die heutigen Anforderungen eines modernen, europaweiten Datenmanagements überhaupt noch ausreichend sind. Sollten nicht tatsächlich weite Teile der amtlichen Statistik zur Gemeinschaftspolitik erhoben werden?⁷¹⁰ Angesichts des weiter steigenden supranationalen Datenbedarfs muss darüber nachgedacht werden, wie lange die immer noch an intergouvernementale Zeiten erinnernde Arbeitsweise der Hauptakteure im Europäischen Statistiksyste m (ESS) mit all ihren Reibungsverlusten weiterhin sinnvoll beziehungsweise tragbar ist. Es müssen positive Veränderungen herbeigeführt werden. Dabei ist sicherlich der Gewinn an Harmonisierung und Aktualität statistischer Ergebnisse ein entscheidender Aspekt. Dennoch soll hier einmal mehr verstärkt auf den möglichen Gewinn an Unabhängigkeit des Systems gegenüber politischem Einfluss eingegangen werden. Als gedanklicher Ausgangspunkt wird dabei das Modell des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) dienen.

⁷⁰⁸ vgl. Fischer, Joschka "Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration", Rede v. 12.05.2000 (auch unter: <http://www.auswaertiges-amt.de>)

⁷⁰⁹ vgl. Franchet, Yves "Funktion der Statistik bei der europäischen Integration" in: AStA, Bd. 79, 1/1995, S. 19

⁷¹⁰ Wie etwa mit der Geldpolitik geschehen.

4.3.1.3.1.1) Das Europäische System der Zentralbanken und sein Unabhängigkeitsstatus

Mit Einführung des Euro am 01.01.1999 nahm auch das ESZB offiziell seine Arbeit auf. Im Gegensatz zur EZB besitzt es jedoch keine eigene Rechtspersönlichkeit. Es besteht aus eben der EZB und den Zentralbanken der Mitgliedstaaten. Das ESZB orientiert sich strukturell fast vollständig am deutschen Zentralbanksystem. Dabei ist die EZB als supranationale Notenbank den Zentralbanken der Mitgliedstaaten übergeordnet. Auch in seinen Aufgaben lehnt sich das ESZB an sein deutsches Pendant an⁷¹¹, wobei in der Regel eine Arbeitsteilung zwischen EZB und Nationalbanken praktiziert wird.⁷¹² Besonders wichtig: Nicht nur die EZB, sondern alle ESZB-Mitglieder sind in der Ausführung ihrer vertraglichen Aufgaben unabhängig von Weisungen sonstiger Träger der Wirtschaftspolitik. Es ist den Mitgliedstaaten sogar ausdrücklich verboten, ESZB-Mitgliedern Weisungen, gleich welcher Art, anzutragen.⁷¹³ Das ESZB kann wirtschaftspolitische Forderungen in der Gemeinschaft nur insoweit unterstützen, als diese nicht dem Ziel der Preisniveaustabilität entgegenstehen. So heißt es auch:

"Das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken gemäß Artikel 2 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft, um zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft beizutragen."⁷¹⁴

Dies unterstreicht auch das Verbot für die ESZB-Mitglieder, öffentliche Defizite zu finanzieren.⁷¹⁵

Das ESZB wird von den Beschlussorganen der EZB - Rat und Direktorium - geleitet.⁷¹⁶ Über deren bereits genannte Sicherungsfaktoren⁷¹⁷ hinaus gibt es nun auch

⁷¹¹ Festlegung und Ausführung der Gemeinschaftlichen Geldpolitik, Durchführung von Devisengeschäften mit Drittstaaten, Halten und Verwaltung der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten und Förderung reibungsloser Zahlungssysteme - vgl. Art. 105 Abs. 2 EUV (Maastricht) sowie Ausgabe von Banknoten und Münzen - vgl. Art. 105a EUV (Maastricht)

⁷¹² vgl. Erdmann u.a., Union, 1995, S. 181

⁷¹³ vgl. Art. 108 EGV

⁷¹⁴ vgl. <http://www.ecb.int/about>

⁷¹⁵ vgl. Art. 101 EGV

⁷¹⁶ vgl. Art. 107 Abs. 3 EVG

⁷¹⁷ vgl. Kapitel 4.3.1.2)

supranationale Vorschriften zur Absicherung der persönlichen Unabhängigkeit der nationalen EZB-Ratsmitglieder. Schließlich werden diese weiterhin in ihren Staaten ernannt. Die Präsidenten der nationalen Zentralbanken müssen dort mindestens für eine Amtszeit von fünf Jahren eingesetzt werden, auch wenn Wiederernennung möglich ist - eine damit durchaus schwächere Ausgangsposition als für die Direktoriumsmitglieder, wenngleich etwa im bundesdeutschen Falle ein Spielraum zwischen fünf und acht Jahren besteht.⁷¹⁸ Ähnlich streng wie im Fall des EZB-Direktoriums ist die ESZB-Regelung für die Amtsenthebung nationaler Zentralbankpräsidenten durch die jeweiligen Mitgliedstaaten. Dadurch soll diesen ein mögliches Druckmittel genommen werden und somit ein Einflusskanal auf das Abstimmungsverhalten ihrer Zentralbankpräsidenten im EZB-Rat weitgehend verwehrt werden.⁷¹⁹ Dennoch kann aufgrund der mit fünf Jahren verhältnismäßig kurzen Mindestamtszeit in Verbindung mit der möglichen Wiederernennung der nationalen Zentralbankpräsidenten karriereopportunes Verhalten derselben nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

Wie wichtig die explizit in den Verträgen festgeschriebene Unabhängigkeit der EZB beziehungsweise auch des ESZB ist, zeigt ein Beispiel aus der Praxis. Kaum hatte Frankreich in der zweiten Hälfte des Jahres 2000 den Ratsvorsitz in der EU übernommen, unternahm der französische Finanzminister Laurent Fabius im ECOFIN-Rat einen Vorstoß, die EZB in ihren Grundfesten zu erschüttern. Unverhohlen forderte er, die Mitgliedstaaten sollten doch in Zukunft anstelle der EZB ein Inflationsziel vorgeben. Scharfe Kritik demgegenüber äußerte unter anderem Bundesbankpräsident Ernst Welteke. Diese Diskussion sei überflüssig und zudem nicht mit dem Maastrichter Vertrag vereinbar. Kurz darauf ruderte Fabius zurück, schützte Missverständnisse vor und betonte die Unabhängigkeit der EZB.⁷²⁰ Dennoch ist der politische Widerstand beileibe nicht vom Tisch. In der sogenannten 'Eurogruppe' haben sich die Regierungen der EU enger zusammengeschlossen und versuchen nunmehr, der EZB durch eine abgestimmte Wirtschafts- und Finanzpolitik einen politischen Gegenpol erwachsen zu lassen. Und wieder ist es Frankreich, das hinter den Kulissen für eine Art Wirtschaftsregierung Stimmung macht.

⁷¹⁸ vgl. § 7 Abs. 3 Satz 3 BBankG

⁷¹⁹ vgl. Art. 14.2 PS-ESZB

Schon während der französischen Ratspräsidentschaft 2000 hatte die Eurogruppe deutlich an Kompetenzen gewonnen. Welteke kritisierte die Gruppe als eine Art widerrechtliches, wenngleich inoffizielles Kontrollorgan der unabhängigen EZB. Auch im Falle von Stützungskäufen zugunsten des Euros, die die EZB im Herbst 2000 tätigte, hatten sich die EWU-Finanzminister zunächst eingeschaltet. Auch hier verbat sich die Bundesbank eine Einmischung, denn die Entscheidung hierüber falle einzig und allein im EZB-Rat.⁷²¹ Nur der garantierte, hohe Grad an Unabhängigkeit gibt EZB und ESZB die Möglichkeit, sich dieser massiven Einflussnahmeversuche erwehren zu können.

Als Folge der Vergemeinschaftung von Geld- und Währungspolitik sind auch die Entscheidungsstrukturen des ESZB deutlich zentralisiert auf die supranationale Ebene gehoben worden. Erst dieses funktional zentralisierte ESZB, das weitgehend eigenständig von den übrigen Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten seine Aufgaben wahrnimmt, hat der Geld- und Währungspolitik eine für die EWU angemessene Dimension an Unabhängigkeit gegenüber unlauterer politischer Einflussnahme eröffnet. Zwar hatten einige Zentralbanken in den EU-Staaten bereits vor Gründung des ESZB einen relativ unabhängigen Status inne, doch stellte das EWI in seinem Konvergenzbericht im März 1998 immer noch fest, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten weiter nachzulegen hätte, um die vertraglichen Anforderungen für eine unabhängige Zentralbank innerhalb des ESZB zu erfüllen.

⁷²⁰ vgl. Oldag, Andreas "EU streitet über Unabhängigkeit der EZB" in: SZ, 18.07.2000

⁷²¹ vgl. Hulverscheidt, Claus "Bundesbank verbittet sich jede Einmischung" in: Financial Times Deutschland, 25.01.2001

4.3.1.3.1.2) Übertragbarkeit des ESZB-Modells auf ein Europäisches Statistiksyst^{em}

Spätestens mit dem Statistischen Programm 1993-97, das besonders von den Erfordernissen der anstehenden EWU geprägt war, hat eine deutliche "Verrechtlichung der Statistikanforderungen der Gemeinschaft"⁷²² stattgefunden. Die Zeit der sogenannten 'Gentlemen's agreements' zwischen supranationaler und nationaler Ebene war weitgehend vorbei. Auf den bloßen Willen und freiwillige Absprachen der Fachleute in den Statistikämtern konnte und kann sich die Gemeinschaft nicht mehr verlassen. Zuviel war und ist weiterhin zwingend zu regeln, zu viel stand und steht immer noch auf dem Spiel. Die erfolgte und anhaltende Flut allgemein bindender Rechtsverordnungen ist die Folge des wenig einsichtigen Verhaltens der Mitgliedstaaten, sich um des großen Ganzen willen von nationalen Egoismen zu lösen und konstruktiv untereinander sowie mit der supranationalen Ebene zu kooperieren. Eurostat selbst sieht in der lockeren Struktur des bestehenden ESS die Gefahr, dass die Harmonisierung der Daten bei zunehmender Zahl der EU-Mitgliedstaaten problematisch werden kann.⁷²³ Die angesprochene Verrechtlichung kann in diesem Zusammenhang durchaus als ein erster, indirekter Schritt hin zu einer Zentralisierung der Entscheidungsstrukturen im gesamten europäischen Statistikwesen gewertet werden. Angesichts dieser Erkenntnisse ergibt sich deutlicher Handlungsbedarf für die gesamten Entscheidungsstrukturen im gemeinschaftlichen Statistikwesen. Durch erhöhte Eigenständigkeit könnte sowohl der Einfluss der Kommission als auch der Mitgliedstaaten auf ein notwendiges Minimum reduziert werden. So wäre ein Eurostat nach EZB-Vorbild bei fortgeführter nationaler Abhängigkeit der NSÄ nur ein Gewinn gegenüber der supranationalen Ebene. Denn, wo zwar der Kopf befreit ist, die Gliedmaßen aber weiterhin fremdbestimmt sind, ist nur wenig erreicht. Vielmehr wäre in einem solchen Fall sogar zu befürchten, dass Eurostat schwächer dastünde als zuvor mit der Kommission im Rücken. Sinnvoll kann dieser Schritt also nur sein, wenn sich die Mitglied-

⁷²² Stäglin, Reiner "Was bleibt von der nationalen Statistik nach Herstellung der Wirtschafts- und Währungsunion" in: AStA, Bd. 79, 1/1995, S. 31 - Stäglin zitiert hier auch seinen Fachkollegen H. Glaab: "Während für 20 Jahre vier Richtlinien reichten, werden in Kürze mindestens zehn Rechtsgrundlagen direkt und indirekt zu beachten sein."

⁷²³ vgl. Eurostat, Unternehmensplan intern, 1998, S. 8

staaten zugleich verpflichten, zum Zeitpunkt der Errichtung eines organähnlichen Eurostats für dieselben unabhängigen Voraussetzungen ihrer NSÄ zu sorgen. Zu einem analogen Schritt hatten sich die Mitgliedstaaten schließlich schon zuvor vertraglich hinsichtlich ihrer Zentralbanken verpflichtet.⁷²⁴ Und was beispielsweise die Bundesregierung mit der reichlich unabhängigen Deutschen Bundesbank machen konnte, nämlich weitreichend Kompetenzen von ihr an die EZB zu übertragen, dürfte schließlich bei einer unter ministerieller Dienstaufsicht stehenden Behörde wie dem Statistischen Bundesamt noch viel weniger Schwierigkeiten bereiten.

Keine Frage: Es gibt durchaus positive Beispiele für die Kooperation zwischen Statistikämtern, die in keiner gesetzlich geregelten Hierarchie einander zugeordnet sind - so etwa in Kanada, das zwar formal kein zentralisiertes Statistiksistem hat, sich aber in der Praxis über die Zeit hinweg eher dazu entwickelt hat. Nicht zuletzt der relativ hohe Grad an Unabhängigkeit von Statistics Canada hat dazu geführt, dass die statistischen Ämter der Provinzen die Autorität dieser Bundesbehörde anerkannt haben.⁷²⁵ Doch wenn in der vorliegenden Arbeit eine anstehende formale Zentralisierung des Europäischen Statistischen Systems diskutiert wird, wird nicht bestritten, dass häufig eine fachliche Zusammenarbeit aus wissenschaftlicher Vernunft heraus auch ohne strikte Vorgaben funktionieren kann. Dies aber auch nur so lang, bis die Politik ihre womöglich entgegengesetzten Interessen einbringt. So findet auch die enge Zusammenarbeit zwischen Amtsstatistikern etwa im föderalen System Deutschlands nur solange weitgehend reibungslos statt, wie beispielsweise die Landespolitik keine deutlichen Meinungsverschiedenheiten gegenüber den Anforderungen der Bundesebene äußert. Spätestens dann treten die Dienstherren aus den Ministerien zusammen. Für die statistische Zusammenarbeit auf Europäischer Ebene, insbesondere unter Berücksichtigung des Komitologie-Verfahrens, lassen sich ebenfalls deutliche Überbleibsel der intergouvernementalen Verhandlungspraxis finden. Die Beamten in den Ausschüssen sind in erster Linie Vertreter ihres Staates, nicht ihres Amtes. Hier tritt wieder die Politik in die Statistikdiskussion. Kommt es dann noch in der Mehrzahl der Ausschusstypen zu

⁷²⁴ vgl. Art. 14.1 PS-ESZB

⁷²⁵ vgl. Fellegi, Ivan "Characteristics of an effective statistical system" in: SJ UN/ECE, Vol. 13,

keiner Lösung, treten die nationalen Minister im Rat auf den Plan.⁷²⁶ Und im europäischen Kontext treffen Staaten aufeinander, deren politische wie wirtschaftliche Interessen, Kultur und Traditionen sich wesentlich stärker unterscheiden als etwa die von Bayern und Niedersachsen.

Auf die Frage nun, ob man Statistiksysteme eher zentralisiert oder dezentralisiert gestalten sollte, gibt es wohl keine pauschale Antwort. Im zentralisierten Fall wird der Großteil der statistischen Datenerhebung und -aufbereitung von spezialisierten Fachämtern übernommen, im dezentralisierten werden diese Aufgaben von verschiedensten Institutionen ausgeführt, wobei meist Fachabteilungen in Ministerien eine tragende Rolle übernehmen.⁷²⁷ Es handelt sich hierbei also um eine Frage der funktionalen Aufteilung. Häufig entspringen heutige Präferenzen für die eine oder die andere Lösung immer noch aus jeweils nationalen Traditionen, die sich nicht zuletzt auch an dem jeweiligen, generellen Staatsaufbau orientieren. Ivan Fellegi sieht den Hauptvorteil eines funktional zentralisierten Systems in dem effektiveren Procedere der Prioritätensetzung für die statistische Arbeit. Dagegen sei eine dezentralisierte Form geeigneter für die operative Ausführung. Schließlich müsse die regionale Einheit nur einen kleineren Ausschnitt abdecken und könne so genauere Ergebnisse erzielen. Wo in einem dezentralisierten System dem Chef der zentralen Statistikinstitution keine direkte Weisungsbefugnis gegenüber den übrigen Einheiten zusteht, könnte zumindest über andere Mechanismen eine koordinierende Wirkung erzielt werden, so Fellegi. Beispiele wären etwa die Budgetkontrolle oder zumindest eine solche über signifikante Teile des Gesamtetats, genauso wie die Kontrolle über Klassifizierungen und über das Berichterstattungsbeziehungsweise Veröffentlichungswesen oder auch ein zentrales Personalmanagement.⁷²⁸

Im Binnenverhältnis eines nach ESZB-Modell fortentwickelten ESS wird es auch weiterhin Teilbereiche geben, die die einzelnen Träger der amtlichen Statistik

Nr. 2, 1996, S. 92

⁷²⁶ vgl. Kapitel 3.2.2.1)

⁷²⁷ vgl. Als, Georges "Neuere Organisationsprobleme der amtlichen Statistik im internationalen Vergleich" in: AStA, Bd. 73, 1/1989, S. 44f.

⁷²⁸ vgl. Fellegi, Ivan "Characteristics of an effective statistical system" in: SJ UN/ECE, Vol. 13, Nr. 2, 1996, S. 102f.

unabhängig von der Zentralinstanz durchführen. Folglich gilt es, zwei Durchführungsarten der Statistik zu unterscheiden:

- heteronome Statistik, also Aufgaben der Statistikämter, bei denen diese unterhalb der supranationalen Ebene nicht mehr frei in der Festlegung des Informationsbedarfs und des Einsatzes des statistischen Instrumentariums sind;
- autonome Statistik, für die ihre Träger Eigenverantwortung haben und bei der sie beispielsweise die Methoden auf regionale Eigenheiten spezifischer ausrichten können.⁷²⁹

Daraus resultierend fließen die Ergebnisse der heteronomen Statistik in Erhebungsvorhaben übergeordneter Ebenen ein, wobei diese hier dann sowohl in heteronome wie auch autonome Tätigkeiten einfließen können. Am Beispiel der Bundesrepublik soll dies vereinfacht dargestellt werden: Steigt man von der kommunalen über die Länder- hin zur Bundesebene auf, nimmt der prozentuale Anteil der heteronomen Statistik an der statistischen Gesamttätigkeit des jeweiligen Trägers stetig ab, während sein autonomer Anteil ansteigt. Die Ebene der Gemeinschaftsstatistik freilich kennt keine heteronome Arbeitsanforderung. Letztlich sind im Sinne der vorgenannten Definition all ihre Ergebnisse Bestandteil autonomer Statistik. Daneben gibt es auf jeder der genannten Ebenen Statistikvorhaben, die völlig losgelöst von allen anderen Ebenen durchgeführt werden, also weder dem heteronomen noch dem autonomen Bereich zugeordnet werden können.⁷³⁰ Wie auch immer also die Umstrukturierung des ESS erfolgen wird, die Statistikämter werden auf mittlere Sicht nicht ausschließlich Auftragnehmer einer zentralen Instanz sein können. Für die Bereiche der autonomen Statistik, wie sehr diese in Zukunft auch weiter abnehmen werden, und für die völlig losgelöst vom Gesamtsystem

⁷²⁹ Wingen, Max "Europäische Statistik im Binnenmarkt - Instrumente und neuer Informationsbedarf im Sozialbereich" in: AStA, Bd. 73, 1/1989, S. 407

⁷³⁰ Am Beispiel der bundesdeutschen kommunalen Ebene zeigt sich der geschilderte Sachverhalt sehr gut: So gibt es hier im Bereich der heteronomen Kommunalstatistik beispielsweise die Beherbergungsstatistik, die auf Landesebene ebenfalls in den heteronomen, auf Bundesebene jedoch in deren autonomen Bereich eingeht. Ferner gibt es etwa die heteronome Hagelstatistik, die lediglich in den autonomen Statistikbereich der zuständigen Landesebene eingeht. Darüber hinaus gibt es kommunal durchgeführte Erhebungen, wie etwa verschiedene EG-Agrarstatistiken, die sowohl auf Länder wie auch auf Bundesebene in deren heteronomen Bereich fallen und schließlich in die supranationale Statistik einfließen. Und abschließend gibt es die organisatorisch von den übrigen Ebenen völlig losgelösten kommunalen Erhebungen, wie zum Beispiel den Mietspiegel. vgl. dito, S. 408f. - Alle dargestellten Erhebungen sind letztlich Bestandteil der statistischen Gesamtinformation Europas, auch wenn beileibe nicht alle in die Gemeinschaftsstatistiken (gemäß Europäischem Statistikgesetz) direkt einfließen.

durchgeführten Erhebungen werden diese Ämter im Rahmen ihrer gesetzlichen Vorgaben weiter freie Verfügungsrechte haben. Schließlich haben auch die Zentralbanken der Mitgliedstaaten eigenständige Aufgaben, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des ESZB fallen. Eine ESS-Reform zunächst weitgehend auf die Entscheidungsstrukturen und deren institutionelle Einbettung zu beschränken, ist also der sinnvollste Weg; denn die bisherige geographische Dezentralisierung der Datenerhebung innerhalb der Gemeinschaft aufzuheben, ist weder zweckdienlich noch mit dem Grundsatz der Subsidiarität vereinbar.

Schon 1988 richtete der damalige StBA-Präsident Egon Hölder einen Appell an die Mitgliedstaaten und deren NSÄ, in dem man einen deutlichen Seitenhieb gegen nationalen Kleingeist und Europhobie erkennen kann. So wünschte er sich eine Zusammenarbeit wie sie modellhaft in föderativ organisierten Staaten anzutreffen sei; denn schließlich würden dabei die NSÄ nicht zu Landesämtern Eurostats, sondern zu solchen eines gemeinsamen Systems.⁷³¹ Da sich auch die Volkswirtschaften weltweit rasant verändern, ist es fatal, dass sich die statistische Plattform der Gemeinschaft häufig nach den Mitgliedstaaten richten muss, die sich am langsamsten wandeln. Eine straffere supranationalisierte Führung nach Vorbild des ESZB wäre die richtige Antwort hierauf. Die Erfahrung zeigt, dass lose oder gar fehlende Hierarchien schnell zu einer Verzögerung oder gar Verhinderung von Vorhaben welcher Art auch immer führen können.⁷³² Ebenso fördern schwache Strukturen externe Einflusskanäle. So hatte auch der sogenannte 'Bonnen-Report' Anfang der 80er Jahre für das dezentralisierte System der USA klar dargelegt, dass die koordinierende Instanz in einem solchen Statistiksystem deutlich gestärkt werden müsse, und dies auch in institutioneller Hinsicht zum Schutz vor politischen Übergriffen. Nur so könne die Integrität der amtlichen Statistik gewährleistet werden.⁷³³

⁷³¹ vgl. Hölder, Egon indirekt zitiert in: Löhmer, Kristin / Webersinke Hartwig "Bericht über die Diskussion der Vorträge zum Thema 'Statistik als gesellschaftspolitische Aufgabe - Aktuelle Probleme und Zukunftsperspektiven' " in: AStA, Bd. 73, 1/1989, S. 96

⁷³² So etwa die in Nizza eigens angemahnte EU-weite Zusammenarbeit der Rechnungsprüfungsorgane. vgl. Kapitel 4.3.2.2)

⁷³³ vgl. Bonnen, James u. a. "Improving the Federal Statistical System: Report of the President's Reorganization Project for the Federal Statistical System" in: The American Statistician, Vol. 35, No. 4, 11/1981, S. 185f.

4.3.1.4) Das Subsidiaritätsprinzip als Prüfstein für eine institutionelle Reform des Europäischen Statistiksystems

Spricht man über eine Reform auf europäischer Ebene, die zugleich die Belange der Mitgliedstaaten betrifft, so ist das Subsidiaritätsprinzip⁷³⁴ stets zu beachten. Doch was bedeutet Subsidiarität im Sinne der Europäischen Verträge? Kurzum: Dort, wo die EU keine ausschließliche Zuständigkeit innehat, führt diejenige Verwaltungsebene eine Aufgabe durch, die diese am sinnvollsten und effizientesten erledigen kann. Oder wie es der ehemalige Bundeskanzler Helmut Schmidt ausdrückte:

“... dürfen die Institutionen der EU nur subsidiär ... regelnd oder anordnend eingreifen, ... wo nationale Regelungen sich als erfolglos oder als kontraproduktiv auswirken würden.”⁷³⁵

Wie manchmal fälschlich verstanden und von Regionalisten gerne im Munde geführt, heißt dies aber keineswegs, einseitig Aufgaben von der obersten auf die unteren Ebenen zu verlagern oder sie dort zwingend zu belassen. So gibt es nämlich auch Aufgaben, die ursprünglich von einer unteren Ebene wahrgenommen wurden und mit der Zeit aus Gründen einer weitsichtigeren Behandlung auf eine höhere Verwaltungsebene gezogen werden müssen. Die GASP oder auch die Zusammenarbeit auf dem Feld der Innen- und Justizpolitik sind Beispiele für die fortschreitende Erkenntnis, dass solche Themenkreise heute nicht mehr ausschließlich auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu bewältigen sind.

Für die amtliche Statistik innerhalb der Europäischen Union mag genau dieser Zeitpunkt nun gekommen sein. Es gibt allerdings mehr als genug Bedenkenträger. Ihr Hauptgegenargument gegen eine Europäische Statistikzentralbehörde in naher Zukunft formuliert die Präsidentin des spanischen Statistikamtes, Pilar Martin-Guzman:

"Cultural differences make it difficult to order the collection process at international level. There will have important changes before we can implement an European Statistical Authority."⁷³⁶

⁷³⁴ vgl. Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV

⁷³⁵ Schmidt, Helmut "Patrioten setzen auf Europa" in: Die Zeit, 12.08.1999

⁷³⁶ Martin-Guzman, Pilar zitiert in: Rienstra, Summary, 1999, S. 26

Diese Aussage zeigt sehr deutlich, wie stark die Furcht selbst in den Köpfen international erfahrener Beamter verwurzelt ist, dass eine Verlagerung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene regionale beziehungsweise nationale Traditionen und Partikularinteressen zu sehr über einen Kamm scheren oder gar gänzlich vernachlässigen könnte. Aus nationaler Sicht ist es im Falle Spaniens durchaus verständlich, dass die dortige Regierung etwa an einer Harmonisierung der Arbeitslosenstatistik und somit an einer tatsächlichen Bestandsaufnahme des sozialen Missstandes keinerlei gesteigertes Interesse hat. Kämpft man dort doch schon seit langem mit den höchsten Arbeitslosenraten in der Gemeinschaft.⁷³⁷ Eine von Brüssel beziehungsweise Luxemburg dezidiert vorgegebene Erhebungsmethodik, die nationale Sichtweisen darüber, wer als arbeitslos gilt und wer nicht, außer acht lässt, könnte womöglich noch unangenehmere Ergebnisse zutage fördern. Somit ergäbe sich zusätzlicher politischer Zündstoff auf nationaler Ebene, den die supranationale Ebene indirekt verursacht.

Doch zurück zur Idee der Statistikzentralbehörde im Lichte des Subsidiaritätsprinzips. Für Eurostats bisherigen Status als Generaldirektion hat der Rat in einer Entscheidung aus dem Jahr 1999 festgehalten, dass das Amt seine wichtige Aufgabe nur in Zusammenarbeit mit den Statistikbehörden der Mitgliedstaaten erfüllen kann:

"Daher basieren seine Arbeiten immer auf dem grundlegenden Prinzip der Subsidiarität. Dabei stützt sich Eurostat auf viele verschiedene nationale Behörden, in der Hauptsache jedoch auf die nationalen statistischen Ämter der EU-Mitgliedstaaten."⁷³⁸

Nationale und supranationale Institutionen müssen also sinnvoll organisiert zusammenarbeiten. Wenn nun Eurostat um seiner politischen Unabhängigkeit wegen aus der Kommission herausgelöst werden muss, die tatsächliche Unabhängigkeit der NSÄ in vollem Umfang aber nicht gewährleistet werden kann, kann die logische Folge nur sein, beide in ein ESZB-ähnliches institutionelles Modell zu überführen.⁷³⁹ Eurostat wäre dann vergleichbar mit der EZB politisch unabhängig. Ebenso müssten die NSÄ einen ihren nationalen Zentralbanken vergleichbaren

⁷³⁷ für November 2000: Gesamtrate 13,6%; Jugendarbeitslosenrate: 25%. vgl. PM Eurostat, Arbeitslosenquote in der Eurozone unverändert bei 8,8%, Nr. 1/2001, 03.01.2001

⁷³⁸ Entscheidung 1999/126/EG des Rates v. 21.12.1998

⁷³⁹ vgl. Kapitel 4.3.1.3.1)

institutionellen Status einnehmen. Weitere gedankliche Konsequenz: Analog zur Geldpolitik könnten also auch weite Teile des amtlichen Statistikwesens vergemeinschaftet werden. Zur Gemeinschaftsaufgabe⁷⁴⁰ erklärt, würde sich die Kritik an einer Missachtung des Subsidiaritätsprinzips vermutlich minimieren lassen. Immerhin hatte der Rat für das methodische Rahmenwerk der Statistik bereits 1993 festgestellt:

"Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist die Schaffung gemeinsamer statistischer Normen, die die Erstellung harmonisierter Informationen ermöglichen, eine Maßnahme, die nur auf Gemeinschaftsebene effizient durchgeführt werden kann; die Anwendung der Normen wird in den einzelnen Mitgliedstaaten unter Aufsicht der für die Erstellung der amtlichen Statistik zuständigen Organisationen und Einrichtungen erfolgen."⁷⁴¹

Man sollte hierbei auch nicht die hohe Bedeutung der Statistik etwa für das dauerhafte Gelingen der EWU übersehen. Wie die EZB im Jahr 2000 deutlich ange mahnt hat⁷⁴², ist die bisherige Datenlage auf europäischer Ebene nicht geeignet, um die laufenden supranationalen Entscheidungen auf einer zuverlässigen Datenbasis treffen zu können. Die negativen Folgen von politischen Entscheidungen, die unter Zuhilfenahme von groben und unvollständigen Daten zustande kommen, kann sich die Gemeinschaft sowohl in der Binnenwirkung als auch hinsichtlich ihrer Zuverlässigkeit gegenüber internationalen Partnern eigentlich nicht länger leisten.

Sicherlich könnte man eine Aufspaltung des Statistiknetzes vornehmen, die Erhebung politisch brisanter Statistiken in die Gemeinschaftsverantwortung übertragen und den vordergründig weniger bedeutenden Rest den NSÄ überlassen. Dies würde allerdings keinen Vorteil erbringen. Zunächst würde es dem Netzgedanken, der insbesondere für die VGR von hoher Bedeutung ist, zuwiderlaufen. Ferner würde es ein unerwünschtes Zwei-Klassen-System schaffen, in dem die angestrebten Synergie-Effekte ausblieben, ja womöglich eher Rivalität zwischen den Datenproduzenten hervorrufen würde. Betrachtet man allerdings die Realität etwa am Beispiel Deutschlands, so fällt die Großzahl aller amtlichen Statistiken in den Bereich der Bundesstatistik.⁷⁴³ Die Landesämter sind also heute schon, abgesehen

⁷⁴⁰ Wie Art. 5 EGV feststellt, gibt es ausschließliche Aufgaben der supranationalen Ebene.

⁷⁴¹ Verordnung 93/696/EWG des Rates v. 15.03.1993

⁷⁴² vgl. Kapitel 3.5)

⁷⁴³ Stäglin, Reiner "Was bleibt von der nationalen Statistik nach Herstellung der Wirtschafts- und

von statistikfremden Aufgaben, wie etwa die organisatorische Betreuung von Wahlen, weitgehend mit der Erhebung von Daten für Bundeszwecke beschäftigt. Zwar muss sich das StBA mit den Ämtern der Länder partnerschaftlich ins Benehmen setzen, doch sind diese zur Ausführung der Erhebungen verpflichtet.

Das Gemeinschaftsprinzip der Subsidiarität auf Ausführungsaufgaben anzuwenden, mag Sinn machen, um die bestehenden und notwendigen Ressourcen der Mitgliedstaaten zu nutzen. Das mühsame Ringen zwischen nationalen Partikularinteressen um letztlich unbefriedigende Kompromisse in grundsätzlichen Fragen kann allerdings nicht im Sinne des Art. 5 EGV sein. Am Beispiel Deutschlands zeigt sich zwar, dass die statistische Zusammenarbeit beispielsweise auf Bund-Länder-Ebene weitgehend funktioniert, obwohl das StBA gegenüber den StLÄ nicht weisungsbefugt ist. Hierzu muss man allerdings zwei entscheidende Faktoren festhalten. Es handelt sich um einen Prozess innerhalb eines Staates, dessen Gliedstaaten im Vergleich zu der Verschiedenheit der EU-Mitgliedstaaten doch noch immer als relativ homogen angesehen werden dürfen. Ferner ist dieses Funktionieren aus einer Kooperation der letzten 50 Jahre entstanden. Die EU-Mitglieder sind sich allerdings erst seit den 90er Jahren darüber einig, dass eine stärkere Kooperation in der Statistik grundsätzlich vorteilhaft wäre.

Man sollte keineswegs blind einem Zentralismus das Wort reden und die Vorteile eines föderalen Systems übersehen. Aber: Die EU ist im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland kein föderales System im engeren Sinne. Das Subsidiaritätsprinzip trägt ohne Zweifel dem föderalen Gedanken Rechnung. Doch die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten ist nicht föderal organisiert. Würde man also etwa nach dem EZB-Modell eine übergeordnete, direkt weisungsbefugte Europäische Statistikzentralbehörde schaffen, würde man wohl der deutschen Auffassung widersprechen. Doch Deutschland ist eben trotz all seiner Bedeutung innerhalb Europas nur eines von 15 EU-Mitgliedern. Und die deutsche Zustimmung zur Schaffung der EZB und des ESZB relativiert jeden Einspruch gegen ein solches Vorhaben für die amtliche Statistik.

Währungsunion" in: AStA, Bd. 79, 1/1995, S. 39

Wie sich ferner immer wieder herausstellt, sind die nationalen statistischen Systeme nicht mehr in der Lage, den steigenden Datenbedarf zu decken.⁷⁴⁴ Insbesondere der Druck der Mitgliedsstaaten, unter dem Stichwort 'Schlanker Staat' Kosten zu senken, führt dazu, dass die erforderlichen Schritte nicht im selben Maße von allen Mitgliedsstaaten erfüllt werden können. Folglich könnten Einwände, das EZB-Modell missachte den Grundsatz der Subsidiarität, mit genau dieser Begründung verworfen werden.⁷⁴⁵ Auch Art. 5 Satz 3 EGV ist nur ein schwacher Einwand. Wer könnte bestreiten, dass die fortlaufende Harmonisierung sowie eine Ablaufstraffung bei Datenerhebung und -übertragung nicht den Zielen der Verträge diene. Auch widerspricht schließlich das Abtreten nationaler Kompetenzen an eine supranationale EU-Institution nicht per se dem Subsidiaritätsgrundsatz. Letztlich wurde dieser Akt schon in wesentlich brisanteren Politikfeldern wiederholt vollzogen, und die amtliche Statistik ist auch nicht etwa ein ganzes Politikfeld oder gar ein Souveränitätsrecht wie Gesetzgebung oder Rechtsprechung.

Statistik ist zuallererst wertneutrale Erfassung und Darstellung von gesellschaftlichen Massenerscheinungen. Nur dann, wenn ihre Ergebnisse einheitlich und unabhängig erstellt werden, macht amtliche Statistik Sinn. Subsidiarität im Falle der EU-Statistik unter Berufung auf nationale Traditionen beziehungsweise Eigenheiten, also letztlich interessenbestimmte Empfindlichkeiten, einzufordern, ist mehr als fehl am Platze. Es hat sich immer wieder herausgestellt, dass eine harmonisierte Errechnung von Indikatoren nach international anerkannten Standards häufig zu unangenehmen Resultaten⁷⁴⁶ für die Mitgliedstaaten führt. Subsidiarität zwischen supranationaler, nationaler und weiteren Ebenen einzufordern, kann also für das amtliche Statistikwesen aufgrund gebotener europäischer Harmonisierung der Daten nur für die Aufgabenumsetzung gelten, nicht mehr für deren grundlegende Bestimmung oder Gestaltung. Diese hierzu benötigten Arbeitsmodi zunächst zu finden und zu implementieren, muss ein gemeinsamer Prozess bleiben,

⁷⁴⁴ Was natürlich nicht heißt, dass jedem Informationsbedürfnis der Kommission, dessen Kosten-Nutzen-Verhältnis sich nicht einmal annähernd rechnet, von vornherein stattgegeben werden sollte.

⁷⁴⁵ vgl. Art. 5 Satz 2 EGV; Die Gemeinschaft müsste dann allerdings entsprechende Mittel zur Verfügung stellen.

⁷⁴⁶ um nicht zu sagen Enthüllungen, z. B. bei der tatsächlichen Höhe der nationalen Arbeitslosenrate oder des BSP/BIP

in den auch Wissenschaftler verschiedener Fachrichtungen sowie Politik und Interessengruppen ihre Bedürfnisse einbringen können und müssen. Yves Franchet, Generaldirektor Eurostats, hat eine zutreffende Formel für die Funktionsweise des ESS gefunden:

"The ESS can be described as a virtual business, where key decisions are taken centrally and jointly, and implemented in a very decentralised way."⁷⁴⁷

Nur sollten sich die nationalen Pendanten, die NSÄ, bei der Entscheidungsfindung und bei der späteren Umsetzung unabhängig und überwiegend an fachlichen Notwendigkeiten orientieren können. Gleiches gilt für die sich anschließende Datenerhebung und -aufbereitung.

Unter Berücksichtigung der vordringlichen Harmonisierung sieht Franchet dem Subsidiaritätsprinzip weitgehend genüge geleistet, sofern die NSÄ-Experten über das Netzwerk der Ausschüsse und Arbeitsgruppen in die Beratung anstehender Vorhaben einbezogen sind und später die direkte Datenerhebung vor Ort durchführen. Er plädiert dafür, die nationalen Systeme nicht aufzugeben, was einer völligen Zentralisierung gleichkommen würde, sondern ihnen beizubringen, eine gemeinsame fachliche Sprache zu sprechen, und gemeinsame institutionelle Merkmale sowie ein gleiches Qualitätsniveau aufzuweisen.⁷⁴⁸ Eine Reform der amtlichen Statistik in der EU darf auch nicht in die Gefahr der sogenannten "Erfolgsfalle"⁷⁴⁹ geraten. So gilt es also bei einer vermehrten Aufgaben- und Kompetenzbündelung bei Eurostat, auch seine institutionelle Basis entsprechend zu stärken - rechtlich, finanziell und personell. Antiquierte Verfahrensmuster aus intergouvernementalen Zeiten der Gemeinschaft müssen endgültig der Vergangenheit angehören und dem supranationalen, übergeordneten Interesse an einer vergleichbaren, zuverlässigen und aktuellen Statistik der Vorzug gegeben werden.

⁷⁴⁷ Franchet, Eurostat, 1999, S. o.A.

⁷⁴⁸ vgl. Franchet, Yves "Funktion der Statistik bei der europäischen Integration" in: AStA, Bd. 79, 1/1995, S. 20f.

⁷⁴⁹ Weidenfeld, Werner zitiert in: Langguth, Gerd: "Ein starkes Europa mit schwachen Institutionen?" APuZ, B1-2/1996, S. 45

4.3.1.5) Ersatz für das Ausschusswesen der Kommission

Die Frage der Komitologie wäre für ein Eurostat nach EZB-Modell vordergründig nicht von Relevanz; schließlich handelt es sich hierbei um ein rein kommissionsbezogenes Procedere. Im Gegensatz zum Komitologie-Verfahren, in dem die nationalen Beamten ausdrücklich Vertreter der politischen Interessen ihres Landes und nicht ihrer jeweiligen Behörde und deren fachlichen Aufgaben sind⁷⁵⁰, stand die Gründung von Beratungs- und Entscheidungsgremien in der EZB unter anderen Vorzeichen. Genossen doch die meisten Zentralbanken weitgehende Unabhängigkeit von der Politik, allen voran die Deutsche Bundesbank. Würde nun also Eurostat aus der Kommission entlassen und hätte somit auch die Komitologie keinerlei Bedeutung mehr für diese Behörde, bliebe der amtlichen Statistik dennoch ein gewaltiges Problem. Enrico Giovanni sprach es teilweise bereits an.⁷⁵¹ Für den Vergleich mit den Zentralbanken lässt es sich allerdings noch schärfer formulieren: Denn keines der NSÄ verfügt auch nur annähernd über einen derart unabhängigen Status wie etwa die nationalen Notenbanken. Alle NSÄ unterstehen, in welcher konkreten Ausformung auch immer, direkt einem Ministerium und sind somit häufig mehr technischer Erfüllungsgehilfe denn aktiv gestaltender Part. Die kaum zu überschätzende Voraussetzung und damit bislang gleichzeitig der Haupthinderungsgrund, Eurostat institutionell nach EZB-Vorbild zu reformieren, wäre, dass die statistischen Einheiten innerhalb eines ESS⁷⁵² unter der Führung einer Europäischen Statistikzentralbehörde aus der direkten politischen Verantwortung der Mitgliedstaaten herausgelöst werden müssten. Die Komplikationen dieser *conditio sine qua non* für das EZB-Modell werden noch an späterer Stelle unter dem Aspekt der Subsidiarität näher zu diskutieren sein.⁷⁵³ Erlangen die NSÄ allerdings keine politische Autonomie⁷⁵⁴ ähnlich der der Zentralbanken, ist das Reformmodell 'EZB' lediglich geeignet, um eine Abgrenzung gegenüber supranationalen Einflüssen, namentlich gegenüber der Kommission, zu erreichen.

⁷⁵⁰ vgl. Kapitel 3.2.2.1.1)

⁷⁵¹ vgl. Kapitel 4.1.2)

⁷⁵² in Anlehnung an das ESZB

⁷⁵³ vgl. Kapitel 4.2.5)

⁷⁵⁴ im Sinne Weinböckers vgl. Kapitel 4.2.2.1)

Welchen Weg der Beschlussfassungsorgane gilt es also einzuschlagen? Ivan Fellegi sieht in der Ausstattung des Statistikchefs mit übergreifenden Befugnissen bei der Prioritätensetzung im Gesamtsystem die Grundvoraussetzung für dessen Funktionstüchtigkeit sowie Kohärenz.⁷⁵⁵ Dieser Aussage wird hier zumindest teilweise widersprochen. Vielmehr gilt es, im europäischen Kontext unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips Entscheidungsstrukturen zu schaffen, die Abläufe straffen und gleichzeitig dem Know-how derer, die tatsächlich nachher die Arbeit ausführen, genügend Beachtung schenken. Voraussetzung hierbei ist allerdings stets, dass die NSÄ zuvor nach Vorbild der nationalen Zentralbanken in einen vergleichbar unabhängigen Status entlassen wurden.

Einer solchen Lösung könnte ein dem EZB-Rat institutionell nachempfunderer ESS-Rat gerecht werden. Er würde den Ausschuss für das Statistische Programm (ASP) ersetzen und sich als oberstes Beschlussorgan aus den Mitgliedern des analog zu gründenden ESS-Direktoriums und den NSÄ-Leitern zusammensetzen.

Der Ausschuss für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (AWFZ) als wichtigste institutionalisierte Statistikschnittstelle zwischen Zentralbanken und Statistikämtern müsste in jedem Fall weiterbestehen. Wenngleich ihm dann keine stimmberechtigten Kommissionsmitglieder mehr angehören würden, sollten die Kommission dennoch an den Sitzungen teilnehmen können. Und um zumindest die EWWU-relevanten Anliegen der Kommission in Sachen Statistik einbringen zu können, sollte diesem Organ das Recht eingeräumt werden, Anträge zur Beratung in den AWFZ einzubringen. Gleiches steht etwa dem Ministerrat im Falle des EZB-Rates zu. Sollten diese Anträge der Kommission aus Blockadegründen gezielt überhandnehmen, könnte der Ausschussvorsitzende sie schließlich immer noch von der Tagesordnung fernhalten.

Als Expertengremium aus Sicht der Nutzergruppen sollte der Europäische Beratende Ausschuss für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (CEIES) deutlich gestärkt werden. Pro Mitgliedstaat sollte ein Vertreter aus For-

⁷⁵⁵ vgl. Fellegi, Ivan "Characteristics of an effective statistical system" in: SJ UN/ECE, Vol. 13, Nr. 2, 1996, S. 105f.

schung und Lehre, einer aus der freien Wirtschaft und ein Regierungsvertreter Mitglied sein. Der CEIES würde als ständiger und zwingend im Vorfeld von Rechtsakten zur Beratung einzuschaltender Ausschuss eingerichtet. Seine Mitglieder sollten einen erheblichen Teil ihrer Arbeitszeit für ihr Mandat aufwenden, wenn nicht sogar hauptamtlich dafür zuständig sein. Möglicherweise, sofern man die Vertreter nach Themenfeldern rotieren lassen würde, könnte dieses Amt auch nebenberuflich beziehungsweise als Zusatzaufgabe wahrgenommen werden. Dem CEIES sollte ein suspensives Veto mit Begründungspflicht eingeräumt werden, mittels dessen er die Vorlage eines geplanten Rechtsaktes um bis zu drei Monate aufschieben könnte. Der dadurch betroffene Fachausschuss müsste daraufhin entweder die Änderungsvorschläge des CEIES berücksichtigen, sie zumindest teilweise in die Vorlage einarbeiten und diese dem CEIES wiederum zur Beratung vorlegen, oder die Einwände mit schriftlicher Stellungnahme ablehnen und die Vorlage zur Entscheidung an den ESS-Rat weiterleiten. Im Falle einer teilweisen Einarbeitung der Änderungsvorschläge müsste dem CEIES die Vorlage mit entsprechendem zeitlichem Vorlauf zugeleitet werden und in dessen nächstmöglicher Sitzung darüber entschieden werden. Bei Ablehnung der Änderungen bliebe dem betroffenen Fachausschuss nur noch die Möglichkeit, die Vorlage offiziell zurückzuziehen oder sie entsprechend mit Stellungnahme an den ESS-Rat zur Beschlussfassung zu übermitteln.

Den Vorsitz, ohne Stimmrecht⁷⁵⁶, sollte nach jeweils fachlicher Eignung hinsichtlich des Verhandlungsgegenstandes rotierend ein Mitglied des ESS-Direktoriums übernehmen. Diese weitgehend neutrale Instanz wäre wichtig, um nicht einer der Nutzergruppen die Tagesordnung zu überlassen und somit möglicherweise Dauerblockaden bestimmter Themenfelder zu ermöglichen. Die Stimmverteilung könnte entsprechend der Ländergewichtung für Abstimmungen im Ministerrat geregelt sein. Dabei sind zwei Varianten denkbar. So könnten die CEIES-Mitglieder einerseits verpflichtet sein, gemeinsam ihre Stimmen im Block abzugeben beziehungsweise sich zu enthalten. In diesem Verfahren müsste allerdings für das Zustandekommen eines Beschlusses mindestens die Hälfte aller möglichen Stimmen abgegeben werden. Andererseits könnten die Vertreter der Mitglied-

staaten unabhängig stimmen, also möglicherweise eher nach ihrer Gruppenzugehörigkeit. Dabei könnte die Stimmgewichtung der jeweiligen nationalen Vertreter im Verhältnis 50 Prozent für die Politik, 25 Prozent für Forschung/Lehre und 25 Prozent für Unternehmen festgelegt werden. Dies würde der besonderen Bedeutung der Statistik für die Politik Rechnung tragen. Hierzu müssten allerdings die Stimmzahlen neu überdacht werden.

Sicherlich wäre es auch hilfreich, ein hochkarätiges Beratungsgremium für die übrigen Produzenten amtlicher Daten zu implementieren. Denn selbst wenn man etwa im Bereich der Arbeitslosenstatistik aus Gründen der gebotenen Harmonisierung den bisherigen Datenproduzenten zumindest die Entscheidungskompetenz entziehen und sie der Europäischen Statistikinstitution übertragen würde, so müsste doch ihre praktische Erfahrung bei der Erhebung berücksichtigt werden.

4.3.1.6) Interessenunabhängige Ernennung eines Europäischen Statistikpräsidenten

Das kombinierte Ernennungsverfahren des EZB-Präsidenten, in dem das Parlamentsplenum zunächst dem unter den Mitgliedsstaaten ausgehandelten Kandidaten zustimmen muss, bevor er durch den Rat ernannt werden kann, hat deutliche Schwächen aufgezeigt. Man erinnere sich an das zähe Ringen der Mitgliedstaaten um die Berufung Wim Duisenbergs zum EZB-Präsidenten. Dieses endete mit einem klaren Verstoß gegen den EG-Vertrag, da sich Duisenberg unter dem Druck Frankreichs dazu bereit erklärte, schon nach vier statt nach erst acht Jahren seinen Posten zu räumen.⁷⁵⁷ Auch wenn das Parlament offiziell immer noch behauptet, in diesem Verfahren durch seine Zustimmungspflicht eine tragende Rolle zu spielen⁷⁵⁸, hat doch die nationale Komponente, deren Willen sich letztlich auch bei der Ernennung durch den Ministerrat widerspiegelt, deutlich überwogen.

Das Ernennungs- und Entlassungsverfahren des Präsidenten einer künftigen Europäischen Statistikinstitution ist eine durchaus gewichtige Frage, da, wie bereits festgestellt, viel hinsichtlich gelebter Unabhängigkeit von seiner Persönlichkeit

⁷⁵⁶ Nur im Falle einer Stimmgleichheit würde der CEIES-Vorsitzende eine Stimme erhalten.

⁷⁵⁷ vgl. Art. 112 Abs. 2b EGV

⁷⁵⁸ vgl. http://www.europarl.eu.int/presentation/default_de.htm

und seiner Motivation gegenüber diesem Amt abhängt.⁷⁵⁹ In Kanada beispielsweise stellte sich bereits mehr als einmal die Frage, Ernennung und Absetzung des Chief Statistician aus der Verantwortung des Premierministers in die des Parlaments übergehen zu lassen, wie etwa für den dortigen Rechnungshof bereits geschehen. Nach Ivan Fellegis Ansicht bringt dies zusätzliche Sicherheit und Unabhängigkeit für diese herausragende Position.⁷⁶⁰

Indirekte demokratische Legitimation für den Präsidenten einer Europäischen Statistikinstitution könnte also durch seine Wahl im supranationalen Parlament erreicht werden. Zwar bietet auch die parlamentarische Abstimmung selbstverständlich keine abschließende Gewähr für unpolitische Vorentscheidungen hinsichtlich der Kandidaten. Die Kandidatenauswahl würde aber nicht hinter verschlossenen Türen in geheimen Zirkeln der europäischen Ministerialbürokratie stattfinden, wie dies in der Regel beim Ministerrat geschieht. Eine öffentliche Ausschreibung, insbesondere mit der Möglichkeit, dass sich mehrere Kandidaten zur endgültigen Abstimmung stellen können, würde dem Prozess eine ganz andere Qualität verleihen. Es bleibt allerdings zu überlegen, ob dieses Verfahren nicht womöglich einen unverhältnismäßig legitimierenden Effekt entwickeln würde; nicht zuletzt, da dann der Statistikpräsident im Gegensatz zu den EU-Kommissaren und noch vielmehr zu den nationalen Ministern im Rat von der einzigen wirklich demokratisch legitimierten EU-Instanz direkt in sein Amt gehoben würde. Ein Argument könnte jedoch wiederum für diese Prozedur sprechen: Wie inzwischen EU-weit die Mehrzahl aller Politiker zumindest in ihren Reden verkündet, ist die amtliche Statistik tragende Säule eines demokratisch organisierten Gemeinwesens.⁷⁶¹ Sie ist wichtige Entscheidungsgrundlage einer an demokratischen Prinzipien orientierten Politik. Warum also sollte dem Hauptverantwortlichen dieser Informationsinfrastruktur nicht eine mittelbare demokratische Legitimation zuteil werden? Dann sollte allerdings im Gegenzug der Statistikpräsident auch vom Parlament mit einfacher Mehrheit aller Parlamentarier

⁷⁵⁹ vgl. Kapitel 2.2.2.1.3)

⁷⁶⁰ vgl. Fellegi, Ivan "Characteristics of an effective statistical system" in: SJ UN/ECE, Vol. 13, Nr. 2, 1996, S. 93f.

⁷⁶¹ vgl. etwa Jacques Delors Ausspruch zur Wirtschafts- und Sozialinformation als drittem Produktionsfaktor neben Arbeit und Kapital - zitiert in Kapitel 1.)

abwählbar sein. Ein solches parlamentarisches Procedere würde allerdings nur dann logisch nachvollziehbar sein, wenn es zumindest mit einer jährlichen Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament über die Tätigkeit der Statistikinstitution verbunden wäre.⁷⁶² Versöhnend könnte dem Ministerrat ein rein formelles Ernennungsrecht⁷⁶³ eingeräumt werden.

Auch die Regelung der Amtsdauer des Statistikpräsidenten ist ein wichtiger Faktor. So wurden in der Vergangenheit die Leiter der NSÄ zumeist auf unbestimmte Zeit beziehungsweise bis zum Eintritt ins Rentenalter berufen. In jüngerer Vergangenheit wurden jedoch in einigen EU-Mitgliedstaaten Regelungen getroffen, die die Amtsdauer sehr stark beschränken.⁷⁶⁴ Dadurch wird die Unabhängigkeit der Amtsleiter indirekt eingeschränkt, da sie um ihrer Wiederernennung willen versucht sein könnten, Wünschen der Regierung zu entsprechen.⁷⁶⁵ Im Gegensatz hierzu hat man mit der einmaligen achtjährigen Amtsdauer des EZB-Präsidenten einen weitgehend akzeptablen Mittelweg gefunden. Würde man diesem Ansatz folgen, bliebe dem Statistikchef selbst für das meist etwas schwerfällige Statistikwesen genug Zeit, um entscheidende Akzente zu setzen. Zugleich müsste er nicht mehr mit Blick auf seine Karriere opportun handeln. Folglich scheint das Modell des EZB-Präsidenten, was die Amtsdauerregelung angeht, geeignet, um auf eine Europäische Statistikinstitution übertragen zu werden. Eine zehnjährige Amtsdauer wäre jedoch mit Blick auf die fünfjährigen Rahmenprogramme der Gemeinschaft noch sinnvoller.

Es bleibt aber abschließend nochmals zu betonen, dass in der Praxis viel von der Persönlichkeit und dem Standing des Statistikchefs abhängt. Denn ein wirklich "schwacher" Amtsinhaber wird auch bei größtmöglichem Unabhängigkeitsstatus seiner Institution und Position unter den Intrigen der Politbürokratie schnell zum "Chefstatisten". Solche menschlichen Schwachefaktoren lassen sich auch durch die stärksten institutionellen Bollwerke gegen Einflussnahme nicht verhindern.

⁷⁶² vgl. Kapitel 4.3.1.1)

⁷⁶³ ähnlich dem des deutschen Bundespräsidenten im Falle des Bundeskanzlers vgl. Art. 63 Abs. 2 GG

⁷⁶⁴ z. B. Italien, Portugal oder Griechenland

⁷⁶⁵ vgl. Als, Georges "Gemeinsamkeiten und Unterschiede der nationalen Statistischen Systeme in der Europäischen Union" in: AStA, Bd. 79, 1/1995, S. 4

4.3.1.7) Finanzierung einer unabhängigen Europäischen Statistikinstitution

Die Bedeutung eines frei verwaltbaren Budgets für die Unabhängigkeit eines Statistikamtes wurde bereits angesprochen.⁷⁶⁶ Hier lässt sich das Modell der EZB nur bedingt auf eine Statistikinstitution übertragen. So wurde die EZB mit einem von den Mitgliedstaaten finanzierten Kapital von fünf Milliarden ECU ausgestattet. Durch ihre eigene Geschäftsaktivität und die der ESZB-Mitglieder entstehen Erträge, die teilweise für die Finanzierung ihrer Tätigkeit verwendet werden. An diesem Punkt ließe sich allerdings ansetzen, sofern man die Selbstfinanzierung des Statistikwesens durch den Verkauf ihrer Erzeugnisse in Betracht ziehen will. Hierbei gibt es Varianten von der Teil- bis hin zur Vollfinanzierung. Auf den ersten Blick scheint diese Idee unter Berücksichtigung der allgemeinen Sparzwänge, die insbesondere das Statistikwesen häufig treffen, recht reizvoll. Dennoch lässt sich an der Tauglichkeit des Modells aus zwei Gründen zweifeln: Zum einen haben Versuche der Selbstfinanzierung in Systemen bislang lediglich zu einem Substitut öffentlicher durch private Mittel geführt, jedoch zu keiner grundsätzlichen Budgetverbesserung. Zum anderen birgt eine solche Finanzierung die Gefahr, dass private Mittel für die Statistik in Rezessionszeiten erheblich zurückgeschraubt würden und somit das Statistikwesen in seiner Funktionsfähigkeit lahmgelegt wird.⁷⁶⁷

Der ehemalige Eurostat-Direktor Alberto de Michelis schlug hingegen vor, die Volksvertretung über das Budget des Statistikwesens befinden zu lassen:

"Die notwendigen Ressourcen müssen daher von der Institution sichergestellt werden, die die demokratische Institution schlechthin ist: dem Europäischen Parlament."⁷⁶⁸

De Michelis führt dies zwar verfahrenstechnisch nicht aus, doch in der Praxis könnte es wie folgt aussehen: Ein noch zu gründender ständiger Parlamentsausschuss für Statistikfragen⁷⁶⁹ würde den Bedarf nach Rücksprache mit den Amts-

⁷⁶⁶ vgl. Kapitel 2.1.4)

⁷⁶⁷ vgl. Als, Georges indirekt zitiert in: Ladders, Dorothea "Bericht über die Diskussion der Vorträge zum Thema: 'Statistik und Europäische Integration' und der Podiumsdiskussion 'Das Spannungsverhältnis zwischen nationaler und europäischer Statistik'" in: AStA, Bd. 79, 1/1995, S. 73

⁷⁶⁸ vgl. Michelis, Zukunft, 1994, S. 50

⁷⁶⁹ vgl. Kapitel 4.3.1.1)

Experten ermitteln und der Haushaltsausschuss⁷⁷⁰ sowie der Haushaltskontrollausschuss⁷⁷¹ von Parlamentsseite aus für den Etat der Europäischen Statistikinstitution verantwortlich zeichnen. Die Rechnungsprüfung würde der Europäische Rechnungshof übernehmen.⁷⁷² Sofern man also dem Selbstfinanzierungsmodell skeptisch gegenübersteht, sollte dieser Vorschlag ein gangbarer Weg sein. Abgesehen vom budgetären Druckpotential, das politischen Entscheidungsinstanzen wie der Kommission genommen würde, hat diese, ebenso wie die nationalen Regierungen, schließlich mehr als einmal gezeigt, dass sie der Wichtigkeit der statistischen Information insgesamt nicht mit entsprechenden Finanzressourcen Rechnung trägt. Yves Franchet betont, welche Folgen die notorische Unterfinanzierung des Statistikwesens für das Gesamtsystem haben kann:

"... gleichwohl sollten wir aber auch nicht die Kosten der fehlenden Statistiken aus den Augen verlieren. ... was es die jeweiligen Akteure kostet, wenn sie ohne oder auf der Grundlage schlechter Statistiken entscheiden müssen, oder was es die politischen Instanzen kostet, wenn sie sich stundenlang über nicht amtliche und widersprüchliche Statistiken streiten, ..." ⁷⁷³

4.3.1.8) Abschließende Bewertung des EZB-Modells in Anwendung auf Eurostat

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass das EZB-Modell durchaus die institutionelle Kompetenz besitzt, eine eigenständige Europäische Statistikinstitution mit hoher politischer Unabhängigkeit zu gewährleisten. Wenngleich einige Anpassungen an Spezifika des Statistikwesens vonnöten waren, wären doch die beiden Hauptkritikpunkte an der Agenturlösung mit EZB-Modell zu beheben: Es gäbe keine erdrückende Aufsicht durch das politische EU-Organ Kommission und Eurostat könnte eigene, fachlich begrenzte Rechtsetzungsbefugnis erhalten. Gerade bei letzterem wäre die Kommission der schärfste Gegner. Entstände doch auf Gemeinschaftsebene neben der EZB noch eine von ihr nicht kontrollierbare Institution mit weitgehender Handlungsmächtigkeit. Die Kommission, die grundsätzlich die Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsakte überwacht, müsste wieder einen Bereich ihrer Kontrollfunktion abgeben, dürfte sich aber ei-

⁷⁷⁰ vgl. Art. 150 i.V.m. Anlage VI Unterpunkt II GO des Europäischen Parlamentes (14. Aufl., Juni 1999)

⁷⁷¹ vgl. Art. 150 i.V.m. Anlage VI Unterpunkt III 6 GO des Europäischen Parlamentes (14. Aufl., Juni 1999)

⁷⁷² vgl. Art. 248 EGV

gentlich nicht dagegen sperren. Schließlich will sie sich laut eigener Aussagen wieder auf ihre Kernaufgaben besinnen.⁷⁷⁴ Und dies sind die Wahrung der Verträge und das Vorantreiben der Europäischen Integration.

Erst aber die Verbindung des EZB-Modells mit dem institutionellen Grundzügen des ESZB würde tatsächlich eine entscheidende Verbesserung für das Gesamtsystem bringen. Ob ein solcher Reformschritt nun auch zu einer erhöhten Wahrnehmung der Unabhängigkeit und damit auch der Seriosität in der öffentlichen Meinung führen würde, kann ohne konkreten Erfahrungswert nicht abschließend beantwortet werden. Es ist aber wohl anzunehmen. Vergessen sollte man eines dabei nicht: Eine Reihe von Zentralbanken innerhalb der Gemeinschaft genoss bereits relative Eigenständigkeit, allen voran die Deutsche Bundesbank, und hatte somit schon ein offensichtliches Wertefundament, welches der EZB in der öffentlichen Wahrnehmung ihrer Unabhängigkeit einen erheblich Vertrauensvorsprung verlieh.⁷⁷⁵ Einen solchen würde die Europäische Statistikinstitution wohl nicht bekommen. Es hinge also in diesem Zusammenhang viel von einer aktiven Vermarktung dieser neu gewonnenen Freiheit ab. Darüber hinaus müsste das Statistikwesen beweisen, dass es ihm durch das Mehr an Handlungsmächtigkeit auch gelingt, Probleme wie die mangelnde Aktualität der Daten und deren Genauigkeit beziehungsweise Verlässlichkeit in den Griff zu bekommen.

Ferner muss der Reformschritt mit einem stets zu bekräftigenden öffentlichen Bekenntnis der politisch Verantwortlichen einher gehen, diesen neuen Status in allen seinen Facetten zu respektieren. Das würde ein echtes Mehr an Glaubwürdigkeit in der Öffentlichkeit bewirken. Ein weiterer wichtiger Aspekt des EZB-Modells: Eine derart gestaltet Europäische Statistikinstitution würde nicht nur in der Defensive gestärkt, sondern auch in die Lage versetzt würde, der Politik im Ernstfall aktiv zu widersprechen. Dann könnte man der Aufforderung von Brümmerhoff/Reich⁷⁷⁶ folgen und die Statistik ermuntern, ihr Profil und damit in gemäßtem Rahmen ihr Image in der Bevölkerung zu stärken. Dabei erinnere man sich

⁷⁷³ vgl. Franchet, Prioritäten, 1998, S. 9

⁷⁷⁴ vgl. Kapitel 4.2)

⁷⁷⁵ Die Querelen um die Amtsdauer Duisenbergs haben hier allerdings erste Zweifel aufkommen lassen.

beispielsweise an die Deutsche Bundesbank. Im Streit um die Neubewertung der Goldreserven bot diese dem damaligen Bundesfinanzminister Paroli und wandte sich zugleich an die Öffentlichkeit. Ihre fachlich fundierten Bedenken behielten gegenüber der begehrliehen, kreativen Buchführung des Ministers die Oberhand. Diese Möglichkeit, im Sinne der institutionellen Kompetenz, falscher oder gar missbräuchlicher Verwendung seiner Ergebnisse jederzeit unabhängig und öffentlich entgegenzutreten, würde das EZB-Modell dem Statistikwesen einräumen.⁷⁷⁷ Man sollte dabei allerdings die Gefahr nicht übersehen, eine weitere politisierende Instanz zu schaffen. Die Bedeutung einer Instrumentalisierung von Zahlen in der politischen Debatte wurde bereits diskutiert.⁷⁷⁸ Im Umkehrschluss ließe sich aber womöglich von Seiten des statistischen Amtes ein starker, rein auf Zahlen basierender Gegenpol errichten.⁷⁷⁹ Es ergibt sich also ein Drahtseilakt: einerseits für die Politik im vernünftigen Umgang mit erhobenen Daten und andererseits für die Statistik, sich in ihrem Widerspruchsrecht auf schwere Verstöße zu beschränken. Schließlich hat etwa im Falle der Bundesrepublik der inzwischen erreichte Einfluss der Verfassungsgerichtsbarkeit auf politische Entscheidungen die Schmerzgrenze erreicht. Es kann weder für den einzelnen Mitgliedstaat noch für die Gemeinschaft Ziel sein, politische Entscheidungen in eine bedeutende Abhängigkeit von Verfassungsgerichtsbarkeit und zusätzlich von Statistik geraten zu lassen. Schließlich fallen politische Entscheidungen in bestimmten Fällen eher aus ethisch-moralischen Beweggründen, als dass sie von ökonomischer Ratio getragen werden. Man denke nur an die Diskussion um die Manipulation menschlichen Erbgutes.

⁷⁷⁶ vgl. Kapitel 3.4.4)

⁷⁷⁷ Es entspräche in etwa auch der Forderung des UN-Fundamentalprinzips Nr. 4 für die amtliche Statistik, vgl. Kapitel 2.2.1.2)

⁷⁷⁸ vgl. etwa Kapitel 1.)

⁷⁷⁹ Die Macht der Zahlen in heutigen Diskussionen ist stärker denn je.

4.3.2) Analyse des Organstatus des Europäischen Rechnungshofes als potentielle institutionelle Reformvariante für Eurostat

Die direkte Erwähnung der amtlichen Statistik im Amsterdamer Vertrag war eine begrüßenswerte Entwicklung.⁷⁸⁰ Dies war sicherlich ein erster wichtiger Schritt. Würde nunmehr aber eine Europäische Statistikinstitution nach Vorbild der EZB implementiert⁷⁸¹, wäre dies wohl ohne Vertragsänderung nicht praktikabel. Die EZB ist allerdings lediglich eine EU-organähnliche Institution.⁷⁸² Der Europäische Rechnungshof hingegen ist durch den Maastrichter Vertrag (EUV) in den Rang eines EU-Organs erhoben worden.⁷⁸³ Zunächst soll nun der grundsätzliche Charakter eines Organs der Gemeinschaft geklärt werden. Ferner soll die Frage erörtert werden, ob es möglich und sinnvoll wäre, diesen Status auch für die amtliche Statistik auf supranationaler Ebene zu erwirken.

4.3.2.1) Determinanten des Organstatus im supranationalen Institutionengefüge und die fehlende Organqualität des amtlichen Statistikwesens

Ähnlich wie in anderen Gründungsurkunden internationaler Organisationen⁷⁸⁴ enthält auch der EGV nach der Aufführung grundsätzlicher Ziele einen Artikel, der auf Dauer gegründete, eigenständige und mit unterschiedlichen Aufgaben betraute Institutionen aufführt.⁷⁸⁵ Als bislang letzter wurde der Rechnungshof neben Parlament, Rat⁷⁸⁶, Kommission und Gerichtshof in den Rang eines Gemeinschaftsorgans erhoben. Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnissen.⁷⁸⁷ Zusammen mit den weiterhin im Vertrag angeführten Einrichtungen bilden diese das institutionelle Grundgerüst der Gemeinschaft. Diese eigenständige Struktur dient der effizienten Entscheidungsfindung und verleiht zudem dem europäischen Gemeinwillen Ausdruck. Dennoch sind den

⁷⁸⁰ Wenngleich der späte Zeitpunkt unverständlich bleibt.

⁷⁸¹ vgl. Gesamtkapitel 4.3.1)

⁷⁸² vgl. (ex-)Art. 4a EGV

⁷⁸³ Bis zu dieser institutionellen Aufwertung war der Rechnungshof als organähnliche Institution im EWG-Vertrag verankert. vgl. (ex-)Art. 4 Abs. 3 EWG-V

⁷⁸⁴ vgl. beispielsweise Art 7 UN-Charta

⁷⁸⁵ vgl. Bieber, Kommentar (ex-)Art. 4, 1997, Bd. 1, RN 2, S. 236

⁷⁸⁶ Anmerkung: Der sogenannte 'Europäische Rat', die Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, ist kein eigenes Organ der Gemeinschaft. Er kann allerdings, sofern er nach den Regelungen des Ministerrats zusammentritt, als solcher aktiv werden. vgl. Bieber, Kommentar (ex-)Art. 4, 1997, Bd. 1, RN 28, S. 243 i.V.m. RN 36, S. 245

Organen auch Grenzen gesetzt. So ist die Dauer durch zeitliche Mandatsbegrenzung der jeweiligen Mitglieder, die Eigenständigkeit durch die Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der Besetzung der Organe und die Aufgabenunterscheidung durch zum Teil den Organen gemeinsam zugewiesene Pflichten beschränkt. Die einzelnen Organbefugnisse sind von unterschiedlicher Qualität insbesondere hinsichtlich der Rechtsetzung, der Kontrolle von Organhandeln oder auch bezüglich eines Beitrages zur Legitimation der Gemeinschaft.⁷⁸⁸

Art. 7 EGV⁷⁸⁹ beschreibt nur eine sehr grobe institutionelle Grundstruktur, die aber keineswegs unumstößlich festgeschrieben ist. Schließlich befindet sich auch das institutionelle System der Gemeinschaft in laufendem Wandel. Aus diesem Grund heraus wirkt der teilweise verwendete Begriff des 'institutionellen Gleichgewichts' auf Gemeinschaftsebene eher irreführend. Es gibt keine Stelle im EG-Vertrag, an der ein solches Verhältnis der Organe zueinander festzumachen wäre. So ist diese Formulierung entweder eine missverständliche Wiedergabe des allgemeinen EGV-Grundsatzes der Organkooperation oder aber eine anzustrebende Zielsetzung, die dann allerdings ohne normative Wirkung besteht. Auch verbietet die Zuweisung von unterschiedlichen Aufgaben an die Organe die Bezeichnung eines tatsächlichen Gleichgewichts.⁷⁹⁰

Die Unterscheidung zwischen Organen⁷⁹¹ und sogenannten Nebenorganen⁷⁹² erlangt vor allem dort Bedeutung, wo ausdrücklich nur Organe im Vertrag angesprochen sind.⁷⁹³ Der Begriff 'Organ' unterstreicht die autonome Stellung der EG als Organisation. Die Gemeinschaft ist Trägerin von Hoheitsrechten und besitzt zur Erfüllung ihrer Aufgaben eigene, nicht-zwischenstaatliche Institutionen. Diese

⁷⁸⁷ vgl. Art. 7 Abs. 1 Satz 2 EGV

⁷⁸⁸ vgl. Bieber, Kommentar (ex-)Art. 4, 1997, Bd. 1, RN 2ff, S. 236

⁷⁸⁹ (ex-)Art. 4 EGV

⁷⁹⁰ vgl. Bieber, Kommentar (ex-)Art. 4, 1997, Bd. 1, RN 5ff, S. 236 i.V.m. RN 66, S. 256f.

⁷⁹¹ vgl. Art. 7 Abs 1 EGV

⁷⁹² vgl. Art. 7 Abs 2 EGV - Ausschuss der Regionen sowie Wirtschafts- und Sozialausschuss; auch die EZB (Art. 8 EGV) und die EIB (Art. 9 EGV) können als solche Nebenorgane bezeichnet werden, auch wenn sie durch ihre Stellung in gesonderten Artikeln des Vertrages von den Organen abgesetzt sind.

⁷⁹³ z. B.: 'Feststellungsklage bei Vertragsverletzung durch Unterlassung' gem. Art. 175 oder 'Ausführung des Haushaltsplanes' gem. Art. 205

Gemeinschaftsorgane vereinen vier Merkmale in sich:

- Sie sind vertraglich eigens erwähnt,
- nehmen Aufgaben wahr, die nicht nur als Hilfstätigkeit für andere Organe angesehen werden,
- sie setzen sich durch unmittelbare Wahl beziehungsweise Ernennung durch die Mitgliedstaaten zusammen und
- verfügen über Haushalts- wie auch Geschäftsordnungsautonomie.⁷⁹⁴

Von seiner Ausgestaltung her hätte also der Status eines Gemeinschaftsorgans durchaus die institutionelle Kompetenz, um auch für ein derart aufgestelltes Eurostat ein deutliches Mehr an politischer Unabhängigkeit beziehungsweise Eigenständigkeit zu erzeugen.

Betrachtet man nun die Organ-Merkmale näher, wird deutlich, dass das amtliche Statistikwesen nach heutigen Maßstäben ein wichtiges Charakteristikum nicht erfüllen kann. So ist die Statistik ein Instrument zur Entscheidungsfindung und nimmt damit eine unterstützende Aufgabe für die Organe und andere weitere öffentliche wie auch private Einrichtungen wahr. Hält man sich dies vor Augen, könnte man auch den Organstatus des Europäischen Rechnungshofes in Frage stellen. Ist die Rechnungsprüfung nicht letztlich nur eine unterstützende Aufgabe?⁷⁹⁵ Und ist echte politische Unabhängigkeit beziehungsweise Eigenständigkeit nicht auch ohne Organstatus erreichbar? Betrachtet man den Fall der Bundesrepublik Deutschland, so hat man sich dort für eine institutionelle Ausformung des Rechnungshofes entschieden, die zwar nicht zu den klassischen fünf Bundesorganen gehört, deren Unabhängigkeit aber dennoch formal als gesichert angesehen werden kann. Und diesen Ruf genießt der Bundesrechnungshof auch in der öffentlichen Wahrnehmung. Er ist eine oberste Bundesbehörde und als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen.⁷⁹⁶ Seine Mitglieder besitzen die höchste, nämlich die richterliche Immunität. Er genießt Verfassungs-

⁷⁹⁴ vgl. Bieber, Kommentar (ex-)Art. 4, 1997, Bd. 1, RN 11, S. 238f.

⁷⁹⁵ Zwar ist der Rechnungshof berechtigt, seine interne Rechnungslegung selbst zu testieren. Er lässt dies aber aus Gründen der eigenen Glaubwürdigkeit von einem externen Rechnungsprüfer erledigen. vgl. ABl. EG 1999/C 286/01

⁷⁹⁶ vgl. Bundesrechnungshof, Rechnungshof, 2000, S. 2

rang und seine wesentlichen Aufgaben sind vom Grundgesetz her garantiert.⁷⁹⁷

Die Antwort auf die Frage, warum der Rechnungshof auf supranationaler Ebene dennoch Organstatus erhielt, ist relativ einfach. Grundsätzliche Aufgabe eines Rechnungshofes ist es, die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Finanzmittel zu prüfen.⁷⁹⁸ Um dies im Sinne aller, die den Haushalt mit ihren Steuern und Abgaben finanzieren, leisten zu können, muss der Rechnungshof de facto ebenso wie in der öffentlichen Wahrnehmung ein Höchstmaß an Eigenständigkeit innerhalb des öffentlichen Institutionengefüges einnehmen. Dies kann entweder durch eine besonders hohe institutionelle Aufhängung oder aber durch einen anderweitig besonders geschützten Status gewährleistet werden.⁷⁹⁹ Auf Europäischer Ebene entschieden sich die Mitgliedstaaten dafür, den Rechnungshof nachträglich zum EU-Organ zu machen. Da er bereits zuvor einen organähnlichen Status innehatte⁸⁰⁰, handelte es sich hier eher um eine kosmetische Maßnahme. So ging es weniger um eine tatsächlich notwendige Steigerung der Unabhängigkeit als vielmehr um eine solche in der öffentlichen Wahrnehmung. Schließlich gab es zu Beginn der 90er Jahre, als der Maastrichter Vertrag verabschiedet wurde, ernstzunehmende anti-europäische Strömungen. Die Finanzierungsfrage gemeinschaftlicher Aufgaben aus Mitteln der Mitgliedstaaten und die Debatte um supranationale Geldverschwendung war dabei stets ein akutes Thema. Aufgrund ihrer geringen

⁷⁹⁷ vgl. Art. 114 Abs. 2 GG - Da es an dieser Stelle nicht Aufgabe ist, den Bundesrechnungshof vorzustellen, sollen diese Beispiele zur Veranschaulichung seines Sonderstatus genügen.

Die Tradition eines relativ unabhängigen Rechnungshofes ist vergleichsweise alt. So gründete König Friedrich Wilhelm I. von Preußen bereits 1714 die sogenannte 'General-Rechenkammer'. Die Kammer war von Beginn an als eigenständige, von der Verwaltung unabhängige Prüfinstitution konzipiert. Dieser Umstand setzt sich analog bis in die heutige Zeit fort. vgl. Bundesrechnungshof, Rechnungshof, 2000, S. 1

⁷⁹⁸ Mit welchem Selbstbewusstsein der EU-Rechnungshof dank seines unabhängigen Status auftritt, mag vielleicht der folgende Auszug aus einer Rede veranschaulichen, die der damalige Rechnungshofpräsident, Jan Karlsson, vor dem Europäischen Gerichtshof gehalten hat:

"Die unmittelbare Verwaltung der europäischen Politiken und Fonds ist nicht Aufgabe des Rechnungshofs. Seine Prüfungstätigkeit muss jedoch zur Verbesserung der Qualität dieser Verwaltung beitragen. Damit dieses Ziel erreicht wird, dürfen sich die Berichte des Rechnungshofs nicht auf eine einfache kritische Aufzählung der Mängel, Fehler oder Unregelmäßigkeiten beschränken. Sie müssen zugleich für die mit der Verwaltung betrauten Institutionen und die Entlastungsbehörden ein brauchbares Instrument sein, in dem Sinne, dass die darin vorgebrachten Bemerkungen und Empfehlungen ihnen dabei helfen, konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Verwaltung auf allen Ebenen zu treffen." Karlsson, Jan, Kurzrede vor dem Europäischen Gerichtshof anlässlich der Vereidigung neuer Rechnungshofmitglieder, 08.03.2000 unter http://www.eca.eu.int/DE/press_room.htm

⁷⁹⁹ Hierfür hat sich, wie gezeigt, die Bundesrepublik Deutschland entschieden.

⁸⁰⁰ vgl. (ex-)Art. 4 Abs. 3 EGV

Bürgernähe erschließt sich die Notwendigkeit und der Nutzen der supranationalen Ebene auch heute noch nur einer Minderheit der EU-Bürger wirklich. Folglich ließe sich bei andauerndem Fehleinsatz der Finanzmittel und zugleich hoher Steuer- und Abgabenlast in den Mitgliedstaaten leicht eine feindliche Stimmung in der Öffentlichkeit aufbauen. Aus diesem Grund sollte die Institution, die die Gemeinschaftsebene in ihrer Ausgabenpolitik überwacht, selbst über jeden Zweifel der Abhängigkeit erhaben sein.⁸⁰¹ Dennoch sollte dabei nicht übersehen werden, dass der Rechnungshof im Gegensatz zur EZB seine Eigenständigkeit vor allem über die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit seiner Mitglieder erhält und weniger aus sonstigen institutionellen Vorkehrungen.⁸⁰²

Da in der vorliegenden Arbeit festgestellt wurde, dass das amtliche Statistikwesen nicht die Voraussetzungen für eine Organ der Gemeinschaft erfüllt, und dies ebenfalls für das Aufgabenfeld des Europäischen Rechnungshofes bezweifelt wird, wird seine institutionelle Ausgestaltung als Organ hier nicht mehr näher untersucht. Dennoch gibt es einige interessante Aspekte, die bei näherer Betrachtung eventuell als Modifikationen in das EZB-Modell als Reformvorlage für Eurostat in die Überlegungen einbezogen werden könnten.

4.3.2.2) Ausgewählte Aspekte der institutionellen Konzeption des Europäischen Rechnungshofes als mögliche positive Modifikationen für die EZB-Reformvariante Eurostats

Wie das Beispiel der EZB gezeigt hat, ist es entgegen der pauschalen Aussagen der Kommission⁸⁰³ nicht notwendig, ein originäres EU-Organ zu sein, um zumindest sekundäre Rechtsakte innerhalb eines klar umgrenzten Aufgabenfeldes erlassen zu können. Die Ausstattung der EZB mit einem organähnlichen Status genüge, wenngleich sie einer Vertragsänderung bedurfte. Im Gegensatz zur EZB ist der Europäische Rechnungshof weder mit direkter Exekutiv- noch mit Legislativgewalt ausgestattet. Er ist somit durchaus auf die Kooperation mit den übrigen Organen angewiesen, um etwa Neuerungen in der Finanzkontrolle zu erwirken.

⁸⁰¹ Dieselbe Annahme gilt allerdings auch im statistischen Kontext für das zuständige Amt und seine informative Aufgabe. Schließlich ist die Statistik auch ein Gradmesser für Erfolg oder Misserfolg der Politik.

⁸⁰² vgl. Bieber, Kommentar (ex-)Art. 188 b, 1997, Bd. 4, RN 14, S. 1001

⁸⁰³ vgl. Europäische Kommission, Lebensmittelsicherheit, 2000, Kap. 4.32-33, S. 18f.

Der Rechnungshof ist deshalb aber keineswegs ein institutionelles Leichtgewicht. Er weiß sich zu artikulieren, und dies nicht nur über seine Berichte und Stellungnahmen. So hatte er für die Vorverhandlungen zum Vertrag von Nizza ein eigenes Forderungspapier erstellt, das deutlich auf die Wahrung seiner Integrität und institutionellen Unabhängigkeit pocht. Der Rechnungshof wies darauf hin, dass im Falle einer EU-Erweiterung geplant sei, nicht mehr jeden Mitgliedsstaat automatisch mit einem Kollegiumsposten zu bedenken. Wer also dort nicht mehr bedacht würde, könnte versucht sein, entweder Ansprüche auf Posten in anderen Organen oder auf unteren Ebenen innerhalb des Rechnungshofes geltend zu machen. Damit würden die Posten im Rechnungshof stärker zu politischer Verhandlungsmasse, was für ihn außerordentlich schädlich sei.⁸⁰⁴ Und tatsächlich wurde im Vertrag von Nizza festgehalten, dass auch weiterhin jeder EU-Mitgliedstaat einen Sitz im Rechnungshofkollegium erhält.⁸⁰⁵ Der Rechnungshof machte auch konkrete Vorschläge, um die Unabhängigkeit seiner einzelnen Mitglieder weiter zu stärken. Doch dem Vorschlag, die Amtszeit von sechs Jahren mit Wiederwahlmöglichkeit auf einmalig zwölf Jahre auszuweiten⁸⁰⁶, erteilten die vertragsunterzeichnenden Parteien ein Abfuhr. Ferner hatte der Rechnungshof bemängelt, dass seine Mitglieder erst nach Anhörung des Parlamentes durch den Rat ernannt würden. Im Gegensatz dazu würden die EuGH-Richter im gegenseitigen Einvernehmen unter den Mitgliedstaaten ernannt. Dies könne den Eindruck erwecken, die Unabhängigkeit des Gerichtshofes beruhe auf einer legitimeren Grundlage als die des Rechnungshofes. Um seinen durch den Vertrag über die Europäische Union (Maastricht) begründeten EU-Organstatus nun zu vollenden, sollte das Ernennungsverfahren dem des EuGH angeglichen werden. Eine Änderung hierzu ergab sich nur bedingt. In den Vertragstext wurde zusätzlich eingefügt, dass sich der Rat bei den Kandidaten auf Vorschläge der Mitgliedstaaten stütze und statt einstimmig nunmehr nur noch mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheide. Die parlamentarische Anhörung bleibt weiterhin.⁸⁰⁷ Die Argumentation des Rechnungshofes hatte darauf gefußt, dass sich ein EuGH-Anwärter nicht von zwei anderen EU-Organen offen durchleuchten lassen müsse, um in sein Amt zu gelangen. Dies

⁸⁰⁴ vgl. Europäischer Rechnungshof, Regierungskonferenz, 2000, S. 2

⁸⁰⁵ vgl. Änderung zu Art. 45 b Abs. 1 Vertrag von Nizza, ABl. EG, 2001/C 80/41 v. 10.03.2001

⁸⁰⁶ vgl. Europäischer Rechnungshof, Regierungskonferenz, 2000, S. 3

⁸⁰⁷ vgl. Änderung zu Art. 45 b Abs. 3 Vertrag von Nizza, ABl. EG, 2001/C 80/41 v. 10.03.2001

mag zwar der von supranationaler Sicht aus unabhängigerer Weg sein, sein Ziel zu erreichen, doch ein von Parlament und Rat bestätigter und von beiden unantastbarer Rechnungsprüfer hat doch letztlich eine ganz andere Legitimation, genau diesen auf die Finger zu sehen. Dafür hat man ihn schließlich öffentlich in sein Amt bestellt, statt wie im EuGH-Falle hinter verschlossenen Türen der hohen Diplomatie. Für wie wichtig der Rechnungshof die öffentliche Wahrnehmung seiner hohen Unabhängigkeit erachtet, bringt er zum Abschluss seines Forderungspapiers zur Regierungskonferenz zum Ausdruck:

"Im Zuge der jüngsten Sensibilisierung der nationalen wie gemeinschaftlichen Stellen für die Bedeutung eines wirtschaftlichen Umgangs mit den öffentlichen Mitteln Europas wird eine Reform des Rechnungshofes, durch die dieser mehr Unabhängigkeit erlangt, von der öffentlichen Meinung, d. h. vom europäischen Steuerzahler, nur befürwortet werden können."⁸⁰⁸

Betrachtet man analog etwa die hohe Verantwortung des Statistikwesens bei der Überwachung der wirtschaftlichen Konvergenz innerhalb der EWU, so kann auch hier die Öffentlichkeit nur einem politisch unabhängigen Eurostat in neuer institutioneller Aufstellung zustimmen, wenngleich der Weg zum Organstatus versperrt scheint.

In den Ausführungen der Art. 246ff EGV (Amsterdam) wird die starke Stellung des Rechnungshofes und seiner Vertreter festgehalten: Die 15 Mitglieder des Rechnungshofes müssen jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten.⁸⁰⁹ Sie werden vom Rat nach Anhörung des Parlaments einstimmig auf sechs Jahre ernannt. Die Mitglieder wählen aus ihren eigenen Reihen ein Präsidenten auf drei Jahre. Wiederwahl ist in beiden Fällen möglich.⁸¹⁰ Sehr interessant ist die Formulierung des Art. 247 Abs. 4 EGV:

"Die Mitglieder des Rechnungshofes üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft aus. Sie dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen."

Eine Formulierung, die sich sonst im EGV nur für die Mitglieder des Kommissionsgremiums findet. Für den Rat oder das Parlament würde dies schließlich keinen Sinn machen. Der Rechnungshof betont auf seiner eigenen Internet-

⁸⁰⁸ vgl. Europäischer Rechnungshof, Regierungskonferenz, 2000, S. 5

⁸⁰⁹ vgl. Art. 247 Abs. 2 EGV

⁸¹⁰ vgl. Art. 247 Abs. 3 EGV

Homepage, dass er volle Unabhängigkeit gegenüber den Gemeinschaftsorganen wie auch den Mitgliedstaaten besitzt und frei über seine Organisation, den Zeitplan seiner Kontrollarbeiten sowie die Veröffentlichung seiner Berichte entscheidet.⁸¹¹

Auch seines Amtes kann ein Mitglied nur auf Antrag des Rechnungshofes selbst und durch Feststellung durch den Europäischen Gerichtshof enthoben werden.⁸¹² Ein Schutzschild, der kaum Spielraum für politische Ränke lässt.

Abgesehen von wenigen Ausnahmen darf der Rechnungshof die Einnahmen und Ausgaben jeder gemeinschaftlichen Einrichtung überprüfen und dabei insbesondere auf Unregelmäßigkeiten aufmerksam machen.⁸¹³ Alle gemeinschaftlichen Einrichtungen, die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane sowie alle natürlichen und juristischen Personen, die Zahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt erhalten, sind verpflichtet, prüfungsrelevante Unterlagen an den Rechnungshof zu übermitteln. Ferner sind die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane gehalten, wenngleich nicht zwingend verpflichtet, an den Prüfungen mitzuarbeiten.⁸¹⁴ Es handelt sich also um einen der Aufgabe entsprechenden umfassenden Auskunftsanspruch. Die Zusammenarbeit mit einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen scheint sich allerdings mangels ausdrücklicher Verpflichtung in Grenzen gehalten zu haben. Immerhin haben die unterzeichnenden Parteien des Vertrages von Nizza in einem Zusatzprotokoll mit einem eindringlichen Appell zur verstärkten Kooperation aufgefordert.⁸¹⁵ An dieser Stelle wird deutlich, wie wichtig es ist, ein straff organisiertes System wie das ESZB zu konstruieren - auch im Falle einer möglichen supranationalen Statistikinstitution für das ESS.

Neben seinen Jahresberichten und Stellungnahmen zeichnet den Rechnungshof zusätzlich aus, dass er jederzeit seine Bemerkungen zu besonderen Fragen vorlegen kann.⁸¹⁶ Diese Bemerkungen haben zwar keinen bindenden Charakter, aber

⁸¹¹ vgl. <http://www.eca.eu.int/DE/coa.htm>

⁸¹² vgl. Art. 247 Abs. 7 EGV

⁸¹³ vgl. Art. 248 Abs. 1f. EGV

⁸¹⁴ vgl. Art. 248 Abs. 3 EGV

⁸¹⁵ vgl. Erklärung 18 - Vertrag von Nizza, ABl. EG, 2001/C 80/80 v. 10.03.2001

⁸¹⁶ vgl. Art. 248 Abs. 4 EGV

die hohe Integrität und der Sachverstand, der dem Rechnungshof allgemein bescheinigt wird, wiegt doch zuweilen schwer. Gerne sind auch die Medien bereit, Kritik der Rechnungsprüfer aufzugreifen und die verantwortlichen Politiker damit zur Rede zu stellen.⁸¹⁷ Denn eine der positiven Wirkungen tatsächlich unabhängiger Institutionen zeigt sich etwa in der klaren Wortwahl, wenn es darum geht, Missstände anzusprechen und Verbesserungen anzumahnen. So äußerte sich Bernhard Friedmann, Mitglied und ehemaliger Präsident des Europäischen Rechnungshofes, in einem Interview sehr unverblümt hinsichtlich der Skandale in der Kommission:

"Es kann nicht angehen, dass etwas vertuscht wird. Auch die notwendigen disziplinarischen Konsequenzen müssen gezogen werden. Die neue Kommission ist da in der Pflicht. Sie muss auch das Problem der alten Seilschaften angehen."⁸¹⁸

Auf die Frage, was Friedmann von der damals noch recht jungen Behörde für Betrugsbekämpfung OLAF halte, antwortete dieser vernichtend:

"... ich habe Zweifel, ob die Behörde wirklich unabhängig ist."

So sei OLAFs Haushalt ein Anhang des Kommissionsetats und die Besetzung des Chefpostens letztlich eine Entscheidung der Kommission gewesen. Friedmann:

"Der zu Prüfende hat also entscheidenden Einfluss auf die Prüfungsinstanz."⁸¹⁹

Friedmann schlug deshalb im Rahmen des Interviews vor, OLAF lieber an den Rechnungshof anzugliedern. Der könne prüfen, wann immer er es für nötig halte, OLAF hingegen könne nur bei einem begründeten Anfangsverdacht einen Staatsanwalt einschalten.⁸²⁰ Auch würde sich die Kommissarin Michaela Schreyer wie die Chefin von OLAF gebären.

Wer, wenn er nicht wirklich frei von politischem Druck ist, könnte es wagen, in dieser Art und Weise öffentlich Missstände anzuprangern. Friedmanns Kritik an der allzu kommissionsnahen Verankerung OLAFs enthält deutliche Parallelen zu

⁸¹⁷ Ein Beispiel mag die Mietaffäre um den sächsischen Ministerpräsidenten Kurt Biedenkopf sein. vgl. hierzu beispielsweise das Interview mit dem Präsidenten des sächsischen Rechnungshofes Hans-Günther Koehn: "Hier geht es nicht um Petitesse" in : SZ, 02/03/04.06.2001

⁸¹⁸ Friedmann, Bernhard, Interview "Die Widerstände im Apparat wurden unterschätzt" in: SZ, 13.04.2000

⁸¹⁹ dito

⁸²⁰ Ähnliche Kritik und Anregung zu einer institutionellen Umorganisation OLAFs hat der Rechnungshof auch in seinen offiziellen Beitrag zur Regierungskonferenz für den Vertrag von Nizza eingebracht. vgl. Europäischer Rechnungshof, Regierungskonferenz, 2000, S. 3

den in der vorliegenden Arbeit erörterten Kritikpunkten an der Stellung Eurostats als Generaldirektion. So hatte der ehemalige StBA-Präsident Egon Hölder bereits Ende der 80er Jahre darauf hingewiesen, dass die amtliche Statistik, die verpflichtet sei, Wahrheit zu suchen, zu finden und zu veröffentlichen, nicht in ihren Ergebnissen von denjenigen abhängen dürfe, denen die Wahrheit möglicherweise als nicht wünschenswert erscheinen könne.⁸²¹ Was den politisch einflussfreien Status im Verhältnis zu offener und konstruktiver Kritik betrifft, lässt sich ebenfalls ein direkter Zusammenhang herstellen. Nur wer faktisch frei von möglichen Repressalien durch die Politik seine Arbeit erledigen kann, kann für ein glaubwürdiges Statistiksyste**m** bürgen. Dazu gehört eben auch, bei Bedarf offen beispielsweise über Verzögerungstaktiken der nationalen Datenlieferanten oder Missbrauch der Daten in der politischen Diskussion zu sprechen. Dennoch spricht der Europarechtler Roland Bieber im Kontext des Rechnungshofes die Gefahren einer weitgehend ungezügelter**n** Meinungsäußerungsfreiheit eines an sich unpolitischen Organs an:

"Da der Rechnungshof bei seiner Tätigkeit über einen erheblichen politischen Bewertungsspielraum verfügt und der Hof seinen Mitgliedern gestattet, die Berichte des Hofes individuell öffentlich zu kommentieren, besteht erheblicher Raum für politisch verstandene Profilierungen einzelner Mitglieder."⁸²²

Diese Bedenken mögen einerseits berechtigt sein, andererseits wird sich jedes Rechnungshofmitglied auch davor hüten, die Integrität und den unparteiischen Ruf seines Organs durch völlig ungerechtfertigte Vorwürfe gegenüber anderen Einrichtungen zu beschädigen. Schließlich könnte, wie oben ausgeführt, dieses Mitglied in einem solchen Fall durch seine eigenen Kollegen vor den EuGH gebracht und möglicherweise seines Amtes enthoben werden. Übertragen auf Eurostat hieße das zumindest, dass sich das Amt nicht zu inhaltlich politisierenden Kommentaren seiner Ergebnisse hinreißen lassen dürfte.

⁸²¹ vgl. Hölder, Egon indirekt zitiert in: Löhmer, Kristin / Webersinke Hartwig "Bericht über die Diskussion der Vorträge zum Thema 'Statistik als gesellschaftspolitische Aufgabe - Aktuelle Probleme und Zukunftsperspektiven'" in: AStA, Bd. 73, 1/1989, S. 96

⁸²² Bieber, Kommentar (ex-)Art. 188 b, 1997, Bd. 4, RN 14, S. 1001

4.3.2.3) Abschließende Erkenntnisse aus der institutionellen Ausgestaltung des Europäischen Rechnungshofes für ein Reform-Modell Eurostats

Es wurde festgestellt, dass dem amtlichen Statistikwesen grundsätzlich die umfassende Organqualität fehlt. Dennoch soll abschließend noch in aller Kürze auf die Frage eingegangen werden, ob denn ein solcher Status überhaupt eine signifikante Verbesserung an öffentlich wahrgenommener politischer Unabhängigkeit erbringen würde. Dies ließe sich endgültig wahrscheinlich nur in der Empirie zeigen. Dennoch: Aus einer anderen Perspektive, nämlich der der EZB, ist es fraglich, ob einem relevanten Teil der Statistikenutzer⁸²³ das Fehlen des vollen Organcharakters dieser Zentralbank überhaupt bewusst ist. Wichtig erscheint hier, dass die EZB de facto einen unabhängigen institutionellen Status genießt. Würde man also eine Statistikinstitution auf Basis des EZB-Szenarios mit einer angemessenen und langfristigen Kommunikationsstrategie der Nutzergemeinschaft vorstellen, könnte dies für die institutionelle Komponente des Gesamtproblems mit hoher Wahrscheinlichkeit einen außergewöhnlich positiven Effekt auf die öffentliche Meinung haben. Sollte es diese Institution dann allerdings nicht schaffen, Zuverlässigkeit, Aktualität und Produktionstransparenz ihres Systems zur weitgehenden Zufriedenheit aller ihrer relevanten Nutzergruppen zu gewährleisten, wird die Kritik, und hier allen voran die der Kommission, schärfer denn je über das amtliche Statistikwesen hereinbrechen.

Die Idee, ein Statistikamt an den institutionellen Status eines Rechnungshofes anzulehnen, ist durchaus interessant. Dies hat auch das deutsche Statistikwesen bereits entdeckt. Ungewöhnlich deutliche Worte finden sich im Jubiläumsband zum fünfzigjährigen Bestehen der amtlichen Statistik in der Bundesrepublik:

"Da die amtliche Statistik immer häufiger 'Schiedsrichter' für ... europa- und wirtschaftspolitische Fragen ist, wäre es sinnvoll, dem Statistischen Bundesamt auch eine größere formale Unabhängigkeit - ähnlich dem Bundesrechnungshof - zuzuerkennen."⁸²⁴

Grund für diese Forderung sei die immer gewichtigere Rolle statistischer Daten auf Bundes- wie auf Europaebene als Bemessungsgrundlage für die Höhe finan-

⁸²³ Immerhin produziert ja die EZB auch einen nicht unwesentlichen Datenbeitrag im Rahmen der Bankenstatistik.

⁸²⁴ Statistische Ämter der Länder / Statistisches Bundesamt, Statistik, 1999, S. 161

zieller Forderungen und Leistungen. Beispiele etwa seien die Überweisung von Eigenmitteln der Mitgliedstaaten an die EU oder auch die Überwachung des Stabilitätspakts im Rahmen der EWU und im Falle eines überhöhten Defizits die Höhe der zu hinterlegenden Geldbuße.⁸²⁵ Es hat sich allerdings gezeigt, dass sich Bundesrechnungshof und Bundesbank im Grad ihrer politischen Unabhängigkeit ähneln und letztere wiederum deutliche Parallelen zur EZB zeigt. Daher mutet das bedingt zu modifizierende EZB-Modell in Verbindung mit dem des ESZB für eine institutionelle Reformlösung Eurostats am geeignetsten. Schließlich gilt es auch in einem weitergehenden beziehungsweise parallelen Schritt, das Europäische Statistiksistem insgesamt zu reformieren.

⁸²⁵ dito

4.4) Ein politisch unabhängiges Statistikwesen für Europa als notwendiges Ziel

"Optimale Information allein schafft keine optimale Politik."⁸²⁶ Wohl wahr: Doch zumindest kann Information, die objektiv und unbeeinflusst erzeugt wird, zu optimalen Ergebnissen politischer Entscheidungsfindung erheblich beitragen. Deshalb muss das amtliche Statistikwesen um der Glaubwürdigkeit des Gesamtsystems wegen so gut wie möglich dem im Vorfeld beeinflussenden Zugriff von Politik und anderen Interessengruppen entzogen werden - wie es das Europäische Statistikgesetz in seinem Grundsatz der Unparteilichkeit deutlich fordert.⁸²⁷ Folglich gilt es zunächst, Eurostat organisatorisch aus der Binnenstruktur der EU-Kommission zu lösen. Dies wäre ein erster großer Schritt hin zu einer gesteigerten, tatsächlichen Unabhängigkeit, was zugleich auch in der öffentlichen Wahrnehmung ein deutliches Signal setzen würde. Hierbei bleibt zu beachten, dass das Statistikamt im selben Zug auf ein starkes, eigenständiges institutionelles Fundament gestellt werden muss, das auch Kompetenzen wie fachlich begrenzte Rechtsetzungsbefugnis beinhalten muss. Im Gegensatz zum institutionellen Modell der Agenturen zeigt das der EZB deutliche Vorteile gegenüber dem bestehenden Status Eurostats als Generaldirektion hinsichtlich einer gesteigerten Unabhängigkeit.

Wo aber lediglich die Spitze des Systems frei handelt, die nachgeordneten Einheiten aber weiterhin in einer nicht akzeptablen politischen Fremdbestimmtheit verharren, ist nicht viel gewonnen. Wenngleich das bislang praktizierte Komitologie-Verfahren sicherlich auch wertvolles Expertenwissen in die verschiedenen Fachdiskussionen einbringt, so sind doch die deutlichen Nachteile dieses nationalinteressenlastigen Procederes ausführlich dargelegt worden. Sein automatischer Wegfall in einer kommissionsunabhängigen Institution ist also als Chance für einen Neuanfang in der europäischen Statistkarbeit zu verstehen. Es muss um jeden Preis verhindert werden, wieder ein ähnlich politisch gesteuertes Ausschusssystem mit lediglich neuem Anstrich zu implementieren. Um eine echte politische Autonomie in der europäischen Datenproduktion zu erreichen, ist also

⁸²⁶ Hohmann-Dennhardt, Statistik, 1999, S. 19

die Unabhängigkeit der NSÄ gegenüber ihren nationalen Regierungen und Administrationen, gleich der der Zentralbanken im ESZB, der logische zweite Schritt für ein unabhängiges und im Sinne der Objektivität funktionstüchtiges ESS. Nur so kann dieses seine Aufgaben nach objektiv-wissenschaftlichen Aspekten erfüllen - und dies im Dienste aller relevanten Nutzergruppen. Schließlich sind die Ergebnisse der Statistkarbeit nicht mehr geheimes Herrschaftswissen, sondern vielmehr ein Allgemeingut. Folglich muss auch der Erstellungsprozess dem Einfluss der Regierenden in sinnvollem Maße entzogen werden. Dennoch muss die öffentliche Hand weiterhin sicherstellen, dass alle relevanten gesellschaftlichen Teile mit objektiv erstelltem Datenmaterial grundversorgt werden. Doch ebenso wenig wie die bislang gehegte Praxis der politisch beeinflussbaren informationellen Infrastruktur kann hierfür eine privatwirtschaftlich organisierte Lösung zu irgendeinem Zeitpunkt ernsthaft in Erwägung gezogen werden.⁸²⁸ Für eine umfassende Gewährleistung unabhängig erstellter Basisinformation bleibt aus den in der vorliegenden Arbeit erörterten Gründen lediglich eine sinnvolle Möglichkeit: Eurostat wird nach dem Modell der EZB neu aufgestellt. Betrachtet man um der logischen Fortführung willen die NSÄ, und hier beispielsweise Deutschland, so läge eine Lösung nach Vorbild der Bundesbank nahe, die als öffentlich-rechtliche Anstalt⁸²⁹ in ihrem Sonderstatus nicht einmal parlamentarischer Kontrolle unterworfen ist.⁸³⁰ Schließlich entstehen solche Anstalten in der Regel aus dem Wunsch heraus, Aufgaben auszugliedern. So ist das hierarchische Prinzip zwar auf normale Verwaltungsaufgaben anwendbar, für solche aber, die Flexibilität und Innovationsleistung erfordern, eher weniger. Öffentlich-rechtliche Anstalten sind ein weiterer Bestandteil der Gewaltenteilung staatlichen Handelns und sichern bis zu einem gewissen Grad eine eigenständige Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Festzuhalten ist allerdings, dass solche Anstalten nicht per se weisungsfrei sind. Dieses folgt vielmehr im Einzelfall aus ihrer verfassungsrechtlichen beziehungsweise gesetzlichen Grundlage⁸³¹ - so eben im Fall der Deutschen Bundesbank. Eine logische

⁸²⁷ vgl. Art. 10 Verordnung 322/97/EG des Rates vom 17.02.1997

⁸²⁸ vgl. hierzu auch Lippe, Statistik, 1998, S. 1ff

⁸²⁹ vgl. Berg "Die öffentlich-rechtliche Anstalt" in: NJW, Nr. 39, 1985, S. 2294ff.

⁸³⁰ vgl. Schwark, Einführung, 1999, S. XIV

⁸³¹ vgl. Wingen, Max "Herausforderungen der amtlichen Statistik durch den gesellschaftlichen Wandel" in: AStA, Bd. 73, 1/1989, S. 37f.

Konsequenz aus dem ESZB-Modell wäre es dann aber auch, die Statistikpolitik Europas per Vertrag in sinnvollem Ausmaß zu vergemeinschaften.

Den Bedenken britischer Experten hinsichtlich möglicher parteipolitischer Einflussnahme⁸³² bei direkter Verantwortlichkeit des Statistikwesens gegenüber dem Parlament kann nicht gefolgt werden. Dennoch ist, wie gezeigt, eine solche Regelung nicht zwingend. Auch das Argument, die engen Kontakte zur Regierung als wichtigstem Datennutzer könnten verloren gehen⁸³³, scheint nicht überzeugend. Die Sicherheit vor konkreter politischer Einflussnahme bedeutet schließlich keineswegs ein Abschotten gegenüber den Belangen von Regierungen und Parlamenten. Vielmehr garantiert sie, dass dem umfassenden Dienstleistungsgedanken stärker Rechnung getragen wird. Man sollte immer bedenken, dass amtliche Statistik ein öffentliches Gut ist, welches mit den Geldern der gesamten Gesellschaft finanziert wird. Wird das umfassende Dienstleistungskonzept konsequent angewandt, kann es erst gar nicht zu einem Verlust dieser beschworenen Regierungskontakte kommen. Denn danach hat das amtliche Statistikwesen bei seiner Arbeit alle relevanten Datennutzergruppen zu berücksichtigen und adäquate Prioritäten zu setzen. Wer also nicht grundsätzlich an der Bedeutung von Regierungen und ihren Verwaltungsapparaten als Datennutzer zweifelt, kann auch nicht ernsthaft davon ausgehen, dass ein weitgehend unabhängiges Statistiksyste diese vernachlässigen würde. Nur macht es dieser Umstand der wissenschaftlichen Ratio leichter, sich im Zweifelsfalle Wünschen und direkten Einflussnahmeversuchen der Politik zu widersetzen. Es besteht hier also einerseits eine Holschuld der Statistiker und andererseits eine Bringschuld der späteren Nutzer, insbesondere Politik und Verwaltung. Ein umfassender Auskunftsanspruch der Statistiker ist zwar wichtig, nützt jedoch für eine vorausschauende Planung statistischer Vorhaben nur bedingt. So muss also zusätzlich im Sinne einer konstruktiven, institutionellen Zusammenarbeit ein Recht für die Statistikämter bestehen, entsprechende Unterlagen zu politischen Vorhaben zu gegebener Zeit einsehen zu können. Zugleich muss für die Regierenden eine Verpflichtung bestehen, Vorhaben rechtzeitig anzukündigen und den bestehenden Datenbedarf zu erläutern. Andernfalls könnten

⁸³² vgl. H.M. Treasury, Trust, 1998, Kap. 5

⁸³³ vgl. Seltzer, Independence, 1994, S. 21

politische Entscheider dem an sich unabhängigen Statistikwesen absichtlich Informationen über künftigen Datenbedarf aufgrund von Gesetzesvorhaben vorenthalten. Als Folge könnte das Ansehen der Statistikämter und ihrer Arbeit in der öffentlichen Meinung angreifbar werden, was die Ämter dazu bewegen könnte, sich wieder stärker an politischen Vorgaben zu orientieren.⁸³⁴ Darüber hinaus muss der Zugriff der Statistiker auf benötigte Verwaltungsdaten ebenso dringend weiterhin sichergestellt werden.⁸³⁵

Gerade mit Blick auf die EU-Osterweiterung muss das Vertrauen in die völlige Unabhängigkeit⁸³⁶ des amtlichen Statistikwesens in der Union auf ein solides institutionelles Fundament gestellt werden. In den Staaten des ehemaligen Ostblocks, die rund fünf Jahrzehnte staatlich dominierte Wirtschaft und Statistik hinter sich gelassen haben, muss spätestens zum Zeitpunkt Ihrer Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft gewährleistet sein, dass deren amtliche Statistiksysteme als Grundpfeiler einer demokratischen, marktwirtschaftlich orientierten Staatengemeinschaft über jeden Zweifel erhaben sind. Schließlich - und dies wird für die neuen Mitglieder besonders interessant sein - werden die Arbeitsergebnisse Eurostats und des ESS entscheidend dazu beitragen, wo und wie viel Gemeinschaftsmittel in den beschleunigten Auf- und Ausbau dieser Staaten investiert werden.⁸³⁷ Die viel diskutierte Neuorganisation der Europäischen Institutionen, die deren Funktionstüchtigkeit trotz mehr als 20 Mitgliedstaaten erhalten soll, wäre

⁸³⁴ Das Argument, die Statistiker könnten durch eine weitgehende Unabhängigkeit gegenüber der Politik ihre wichtigen Kontakte zur Regierung verlieren, kann man auch in die entgegengesetzte Richtung benutzen. Wer dies nämlich annimmt, bestätigt indirekt, dass die Kontakte der Statistiker zu den übrigen Nutzergruppen in der bisherigen Konstellation entweder verloren oder nur unbefriedigend erfüllt sind. Schließlich ist ein Statistikamt administrativ weder bei der Wissenschaft, noch bei den Medien noch bei sonst einer Nutzergruppe aufgehängt. In diesem Fall verstößt das Amt also gegen das allgemeine Dienstleistungsprinzip. Die Ausgangsargumentation wird folglich leicht zum Eigentor.

⁸³⁵ Der britische Statistiker William McLennan beschrieb in den Beziehungen zwischen NSÄ und Regierungen beziehungsweise Parlamenten Schnittstellen auf zwei Ebenen, nämlich als Quelle von Entscheidungsbefugnis und als Quelle von Verwaltungsdaten. vgl. McLennan, Partnerschaft, 1994, S. 28f. - Während letztere durchaus auch weiterhin ihre Berechtigung hat, ist die Quelle der Entscheidungsbefugnis ein für die europäische Dimension inadäquates, nationales Modell.

⁸³⁶ Wie es heute für die Notenbanken als selbstverständlich angenommen wird, auch wenn der Konvergenzbericht des EWU vom März 1998, trotz klarer vertraglicher Vorgaben für die Gründung des EZB, über die Realität noch etwas anderes besagte.

⁸³⁷ Per politischer Entscheidungsfindung in Rat, Kommission und Parlament, aber auch schon im Vorfeld bei der sogenannten Schiedsrichterfunktion des Statistikwesens, das zumindest in Teilbereichen deutliche Vorentscheidungen trifft.

der geeignete Zeitpunkt, ein neues Europäisches Statistiksistem zu implementieren. Und wer, wenn nicht die Transformationsstaaten Osteuropas selbst, könnte da besser Reform Erfahrungen einbringen? Und wer, wie die Gemeinschaft es tut, von Anwärtern Kooperation bald bis zur totalen Assimilation fordert, sollte im Gegenzug auch bereit sein, seine eigene Wandlungs- und Aufnahmefähigkeit für Neues unter Beweis zu stellen.

Unabhängigkeit, Neutralität und Seriosität sind die drei Grundwerte der amtlichen Statistik. Um ihrer Aufgabe, nämlich demokratische Transparenz zu schaffen und das Funktionieren einer modernen Volkswirtschaft zu unterstützen, in vollem Umfang gerecht werden zu können, braucht die amtliche Statistik den sinnvoll größtmöglichen Freiraum gegenüber Politik und Wirtschaft. Nur wo personenbezogener und finanzieller Druck auf ein Minimum reduziert werden, kann die Wissenschaft mit ihrer Ratio der Wahrheit auf die Spur kommen. Die Errichtung einer unabhängigen statistischen Beobachterstelle schafft also eine Kontroll- oder zumindest eine der Transparenz förderliche Reflexionsinstanz politischen Handelns, die eine in sich konsistente informationelle Infrastruktur für ein gemeinsames Europa gewährleistet. Dies unterstrich auch Johann Hahlen, Präsident des StBA: "Wir geben Transparenz, ein hohes Gut in der Demokratie."⁸³⁸ Zugleich betonte Hahlen die Notwendigkeit, der seiner Meinung nach im normalen statistischen Tagesgeschäft angeblich schon gewährleisteten Unabhängigkeit auch formal, also im institutionellen Auftritt, mehr Ausdruck zu verleihen.⁸³⁹ Warum aber nur sollte er dies fordern? Möglicherweise nur, um die öffentliche Wahrnehmung dieses Umstandes zu erhöhen? Wäre die Amtsstatistik im Alltagsgeschäft tatsächlich so unabhängig, wie Hahlen für Deutschland behauptet, sollte es für die Bundesregierung und ihre Länderpendants nur ein unbedeutender Federstreich sein, die Statistikämter in einen der Bundesbank oder dem Rechnungshof ähnlichen institutionellen Status zu versetzen und damit ein deutliches Signal in Richtung der europäischen Partner zu setzen. Dies würde nicht nur in der öffentlichen Wahrnehmung Erfolg zeigen, sondern auch die tatsächliche Unabhängigkeit gegenüber der Politik bestätigen. Dass dies aber nicht geschieht und Reformvorschläge, wie etwa

⁸³⁸ Hahlen, Begrüßung, 1999, S. 11

⁸³⁹ vgl. dito, S. 10f.

der von de Michelis für Eurostat, immer wieder in der Schublade verschwinden⁸⁴⁰, belegt nur eines: Bis heute ist das amtliche Statistikwesen sowohl auf nationaler wie auch auf supranationaler Ebene weit davon entfernt, frei von politischer Einflussnahme seinen Aufgaben nach rein wissenschaftlich-objektiven Grundsätzen nachgehen zu können. Denn unabhängig erstellte, amtliche Statistikergebnisse können aufgrund ihrer Seriosität und Fundiertheit eine hohe faktische Kraft entwickeln. Wer als Politiker hierüber die Kontrolle aufgibt, setzt sich der Gefahr aus, womöglich an der Realität gemessen zu werden. Das Spannungsfeld zwischen objektiv erstellter, statistischer Information und politischer Opportunität aufzuheben, wird den Entscheidern also viel Mut abverlangen.

⁸⁴⁰ vgl. Als, Georges "Gemeinsamkeiten und Unterschiede der nationalen Statistischen Systeme in der Europäischen Union" in: AStA, Bd. 79, 1/1995, S. 2

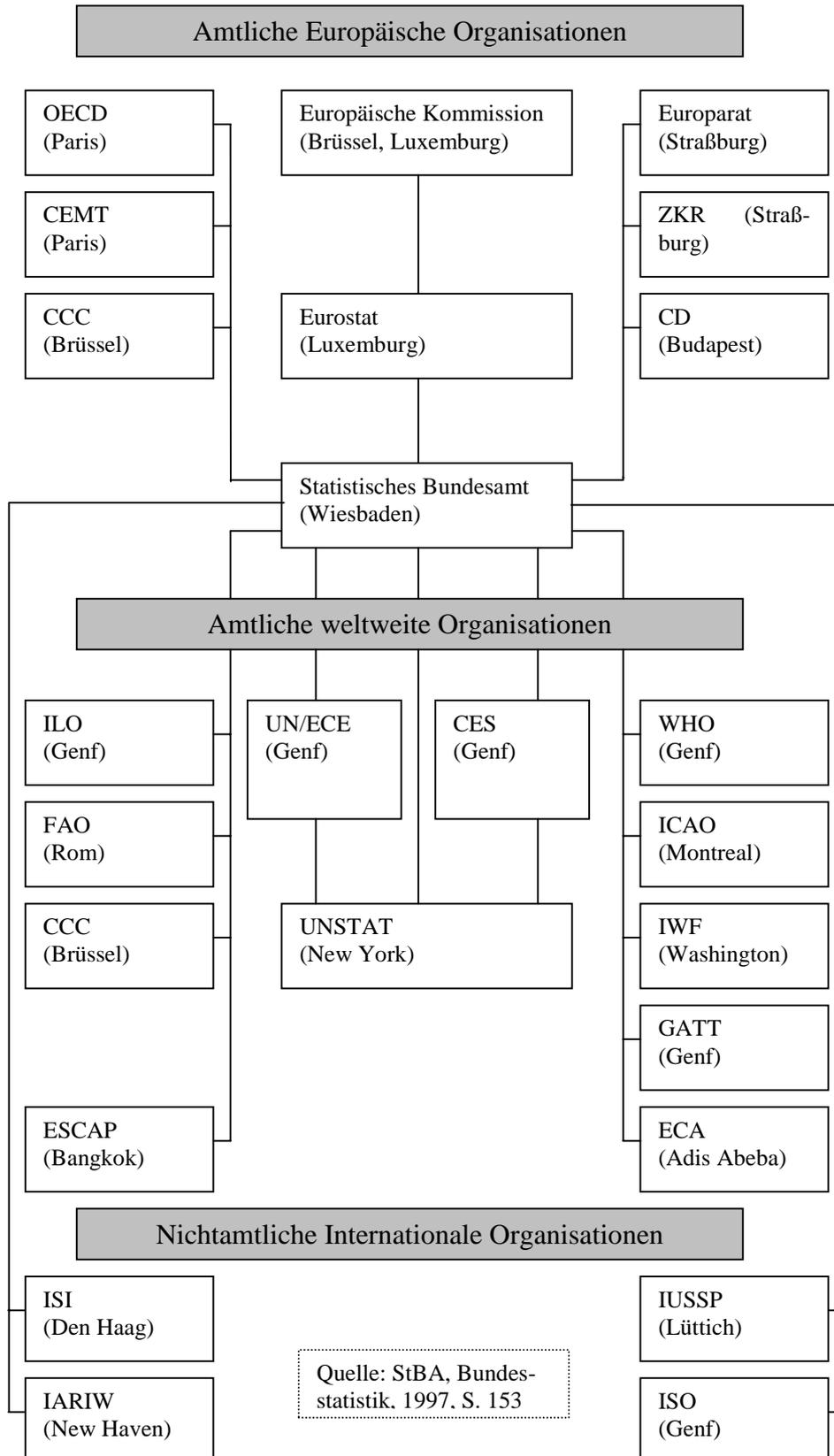
Kurzüberblick:

Die vorliegende Arbeit geht von der **These** aus, dass amtliche Statistik und der Prozess ihrer Erstellung dem Zugriff politischer Entscheider und auch sonstiger Interessengruppen entzogen sein muss. Schließlich sind die Ergebnisse objektiv-wissenschaftlich erstellter amtlicher Statistik ebenso ein für demokratische Gemeinwesen konstitutives Element wie etwa die Meinungsfreiheit selbst. In verschiedenen Schritten wird die Abhängigkeit des gegenwärtigen amtlichen Statistikwesens in Europa von Fremdinteressen belegt. Es stellt sich daher die **Frage**, wie die amtliche Statistik dem an sie gestellten Anspruch nach politischer Unabhängigkeit, Neutralität und Seriosität besser gerecht werden kann. Hierbei geht es zum einen um ein tatsächliches Mehr an Unabhängigkeit, zum anderen aber genauso um deren tatsächliche Wahrnehmbarkeit in der Öffentlichkeit. Denn die Basis glaubhafter statistischer Arbeit ist das Vertrauen aller Nutzergruppen, also nicht nur Regierung und Verwaltung, in die Zuverlässigkeit und Objektivität des statistischen Outputs. Als praxisbezogener Untersuchungsgegenstand wurde in der vorliegenden Arbeit Eurostat, das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften, gewählt. Um aber dem Netzgedanken eines gesamtstatistischen Systems Rechnung zu tragen, wird in einem weiteren Schritt auch das amtliche Statistikwesen innerhalb der Europäischen Gemeinschaften untersucht und Verbesserungsvorschlägen unterzogen. Zusammenfassend lassen sich folgende **Forderungen** für die Reform der amtlichen Statistik innerhalb der Europäischen Gemeinschaft aufstellen, um den genannten Zielen deutlich näher zu kommen:

- 1.) Als statistische Einheit muss Eurostat institutionell vollständig aus dem politischen Gefüge der Europäischen Kommission herausgelöst werden. Dabei muss aber der Charakter als Aufgabe der öffentlichen Hand um der Vertrauenswürdigkeit wegen zwingend erhalten bleiben.
- 2.) Ein eigenständiges Eurostat braucht ein starkes institutionelles Fundament. Ein auf die Eigenheiten und Bedürfnisse des Statistikwesens hin zumodifizierendes, institutionelles Modell der Europäischen Zentralbank (EZB) zeigt einen gangbaren Weg auf - sowohl was die tatsächliche als auch die wahrgenommene Unabhängigkeit angeht.

- 3.) Da das der Kommission immanente Komitologie-Verfahren trotz Reformen weiterhin äußerst kritikwürdig ist - insbesondere mit Blick auf eine Institution, die der objektiv-wissenschaftlichen Arbeitsweise verschrieben ist wie die amtliche Statistik - muss für eine eigenständige Europäische Statistikeinheit ein ähnlich national wie supranational politisch dominiertes Ausschusswesen in jedem Fall verhindert werden.
- 4.) Um aber nicht nur einen freien Kopf mit weiterhin gebundenen Gliedern zu schaffen, müssten in einem weiteren Schritt die nationalen Statistikerämter sowie ihre Untereinheiten in einem ähnlichen Prozess dem Einfluss ihrer jeweiligen Regierungen und Verwaltungen entzogen werden. Als institutionelles Modell bietet das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) eine vernünftige Reformvariante, zumal es auch dem Gemeinschaftsgrundsatz der Subsidiarität Rechnung trägt.
- 5.) Vergangenheit und Gegenwart der Arbeit amtlicher Statistiker in Europa zeigen, dass der zwingende Bedarf nach harmonisierter statistischer Information für das Fortschreiten einer in Zukunft noch größeren Gemeinschaft nur in nichtzufriedenstellender Weise gedeckt werden kann. Es ergibt sich daher für die nähere Zukunft auch die Forderung nach einer vollständigen Vergemeinschaftung der Statistikpolitik. Es sollte jedoch nur die Verantwortung für die basisinformationelle Infrastruktur Europas komplett auf die supranationale Ebene übertragen werden, nicht die operative Ausführung von Erhebungen.

Anhang A: Internationale Zusammenarbeit aus Sicht des Statistischen Bundesamtes



Anhang B: Auszug aus dem Protokoll der 28. ASP-Sitzung vom 12.03.1998

(CPS 98/28)

28. Sitzung des Ausschusses für das Statistische Programm

[Auszug]

Brüssel, 12. März 1998

Protokoll (dt. Abschrift v. 13.05.1998)

Zur Entscheidung

EWR-relevant

Punkt CPS 98/28/1 der Tagesordnung

Umsetzung der Richtlinie über die Tourismusstatistik

A. Einführung

1. Eurostat legt das Dokument CPS 98/28/1 vor, das einen Vorschlag für eine Entscheidung der Kommission über die Durchführungsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/57/EG des Rates vom 23. November 1995 über die Erhebung statistischer Daten im Bereich Tourismus enthält.

2. Der Entscheidungsentwurf ist mit drei Anhängen versehen, die bereits auf der ASP-Sitzung am 26.-27. November 1997 vorgelegt und erörtert wurden. Der ASP ist auf der Sitzung aufgefordert worden, seine Stellungnahme (strategische Fragen) zu den Dokumenten abzugeben. Die Anhänge des Entscheidungsentwurfs wurden unter Berücksichtigung der Anmerkungen des ASP geändert.

3. Der Entscheidungsentwurf und seine drei Anhänge sind das erste Ergebnis verschiedener, in Artikel 11 der genannten Richtlinie vorgesehener Umsetzungsmaßnahmen. Während des Übergangszeitraums, der für monatliche und jährliche Daten drei Jahre (bis Dezember 1998) und für vierteljährliche Daten fünf Jahre (bis

Dezember 2000) beträgt, soll eine genauere Ausarbeitung dieser Bestimmungen erfolgen. Die drei Anhänge des Entscheidungsentwurfs wurden in mehreren Arbeitsgruppensitzungen zum Thema Tourismus erörtert und gebilligt. Die Sitzungsteilnehmer werden ferner daran erinnert, dass im Rahmen der "vorbereitenden Sitzungen", die vom ASP im November 1997 beschlossen wurden, weitere Arbeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie stattfinden werden.

4. Der ASP wird ersucht, nach dem Verfahren des Verwaltungsausschusses (Typ IIb) über den Entwurf einer Entscheidung der Kommission abzustimmen.

C. Entscheidung des ASP

1. Der ASP nimmt den vorgeschlagenen Entwurf einer Entscheidung der Kommission zur Umsetzung der Richtlinie über die Tourismusstatistik an.

2. Keine Länder stimmen dagegen; Deutschland enthält sich der Stimme; die übrigen Mitgliedstaaten stimmen dafür.

3. Dafür: 77, dagegen: 0; Enthaltungen: 10.

4. Die EWR/EFTA-Länder befürworten den Vorschlag.

Zur Entscheidung

EWR-relevant

Punkt CPS 98/28/2 der Tagesordnung

Mindeststandards für die Behandlung von Tarifen im HVPI

A. Einführung

1. Eurostat stellt das Dokument CPS 98/28/2 vor, das einen Vorschlag für eine Verordnung der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EG) Nr. 2494/95 des Rates im Hinblick auf Mindeststandards für die Be-

handlung von Tarifen im Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) enthält. Der Verordnungsentwurf deckt beide Aspekte ab, den rechtlichen Aspekt des Zugangs zu den erforderlichen Tarifangaben, bei denen es sich zum Teil um sensible Unternehmensdaten handeln dürfte, und den statistischen Aspekt der Verwendung dieser Daten für die Erstellung der Preisindizes. Auf ihrer Sitzung am 30. und 31. Oktober 1997 hat sich die HVPI-Arbeitsgruppe positiv zu dem Verordnungsentwurf geäußert. Der ASP wird ersucht, nach dem Verfahren des Regelungsausschusses (Typ IIIa) über den Verordnungsentwurf abzustimmen.

C. Entscheidung des ASP

1. Der ASP nimmt den vorgeschlagenen Entwurf einer Verordnung der Kommission mit Durchführungsbestimmungen im Hinblick auf Mindeststandards für die Behandlung von Tarifen im HVPI an.

2. Alle Mitgliedstaaten stimmen dafür.

3. Dafür: 87; dagegen: 0; Enthaltungen: 0

4. Die EWR/EFTA-Länder befürworten den Vorschlag

Zur Stellungnahme - strategische Fragen

EWR-relevant

Punkt CPS 98/28/3 der Tagesordnung

Statistiken über die Struktur der Verdienste und Arbeitskosten - Verordnungsentwurf

A. Einführung

1. Statistiken über Arbeitskosten wurden in der letzten Zeit alle vier Jahre erhoben, jeweils auf der Grundlage einer Einzelverordnung. Da sich die letzten Daten

auf 1996 beziehen, ist eine neue Verordnung erforderlich, damit die statistischen Daten für 2000 gesammelt werden können. Da auch regelmäßige Daten über die Verdienste benötigt werden (die letzten verfügbaren Daten beziehen sich auf 1995) und in den meisten Fällen, dasselbe Personal für beide Bereiche zuständig ist, empfiehlt es sich, in dieser Verordnung eine regelmäßige Reihe von Datensammlungen vorzusehen. Der ASP wird um seine Stellungnahme zu dem Entwurf ersucht. Es ist geplant, ihn bis Ende Juni dem Rat vorzulegen, damit er vor Ende 1998 angenommen werden kann.

B. Diskussion

1. Die Teilnehmer bestätigen den Bedarf an regelmäßigen statistischen Daten über Arbeitskosten und Verdienste und begrüßen die Fortschritte bei der Ausarbeitung des Verordnungsentwurfs. Einige befürchten jedoch, die Vorschläge könnten allzu ehrgeizig sein, und halten es für besser, die Anforderungen auf Informationen zu beschränken, die nach realistischer Einschätzung von allen Mitgliedstaaten geliefert werden können.

2. Mehrere Vertreter äußern ernsthafte Zweifel hinsichtlich der Einbeziehung der Tätigkeiten des Landwirtschafts- und Fischereisektors. Informationen hierüber dürften sich als schwer definierbar herausstellen, da sowohl Bezahlung als auch Arbeitszeit in diesen Sektoren unterschiedlich behandelt würden. Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse werde daher problematisch sein.

3. Vorbehalte werden hinsichtlich der Einbeziehung von Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten geäußert. Sie werde sehr kostspielig sein, da sie den Auskunftspflichtigen Belastungen und den nationalen statistischen Ämtern erhebliche Kosten für die Sammlung, Überprüfung und Analyse der Daten aufbürden werde.

4. Ferner wird darauf hingewiesen, dass zwar viele der verlangten Daten ohne weiteres aus Unternehmensunterlagen entnommen werden könnten, dass jedoch Angaben zu Positionen wie etwa dem Bildungsniveau nur durch gezielte Nachfrage bei den einzelnen Beschäftigten ermittelt werden könnten.

5. Als bedenklich wird außerdem empfunden, dass auf Angaben für Kalenderjahre bestanden wird, während Angaben über Rechnungsjahre leichter verfügbar sein könnten, dass als Grundlage für die Erhebung nicht die Unternehmen, sondern örtliche Einheiten verwendet werden müssen, und dass das Komitologie-Verfahren "Iib" angewandt werden soll und nicht, wie einige Sprecher es bevorzugen würden, das Verfahren "IIIa".

6. Einige Vertreter schließlich fragen sich, ob der Bedarf an den betreffenden Informationen, insbesondere über die Verdienststruktur, tatsächlich in vollem Umfang erwiesen sei und ob das Konzept der jährlichen Gesamtkosten mit dem ESVG95 vereinbar sei. Dies sei besonders wichtig in einer Zeit, da erstmals Erhebungen auf regelmäßiger Basis eingeleitet werden sollten, die künftig zusätzliche finanzielle Mittel erforderlich machten, was nur zu Lasten anderer prioritärer Arbeiten gehen könnte.

7. Eurostat weist in seiner Antwort darauf hin, dass es durch eine sinnvolle Anwendung von Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten in diesen Bereichen möglich sein sollte, auf voll vergleichbare und umfassende Daten für das Jahr 2004 und spätere Jahre hinzuarbeiten. Probleme auf einzelnen Gebieten könnten im Rahmen der vorgesehenen Komitologie-Verfahren behandelt werden.

8. Eine Delegation plädiert darüber hinaus für eine sechsjährige Periodizität für beide Erhebungen und fordert, dass die Definition der Variablen gemeinsam mit dem Verordnungsentwurf vorgelegt werden muss, um die Einhaltung des Erhebungszeitplans zu gewährleisten. Sie weist darauf hin, dass die Qualität und Vergleichbarkeit der Ergebnisse gefährdet ist, wenn unrealistische Gesetzesvorgaben übereilt verabschiedet und anschließend durch weitgehende Ausnahmeregelungen de facto wieder zurückgenommen werden.

C. Stellungnahme des ASP

1. Es wird vereinbart, unverzüglich eine weitere Arbeitsgruppensitzung anzubereiten, um die Vorschläge unter Berücksichtigung der Position des ASP neu zu formulieren und zu einem besseren Konsens vor allem in drei wichtigen Berei-

chen zu gelangen: Umfang der geplanten Erhebung, insbesondere Abdeckung der NACE-Abschnitte A, B und L-0, Erfassung von Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten, und mögliche Schwierigkeiten aufgrund der Tatsache, dass bestimmte Informationen aus Unterlagen der Arbeitgeber stammen, andere von den Beschäftigten selbst. Dabei soll versucht werden, den gesetzten Zeitplan, der die Verabschiedung einer Verordnung bis Ende 1998 vorsieht, einzuhalten.

Zur Stellungnahme - laufende Angelegenheiten

EWR-relevant

Punkt CPS 98/28/4 der Tagesordnung

Zeitplan für die Übermittlung und Verbreitung von Daten

A. Einführung

1. Die mangelnde Aktualität der verfügbaren Daten wird in den Umfragen über die Zufriedenheit der Nutzer der Gemeinschaftsstatistik am meisten kritisiert. Hier müssen so rasch wie möglich Fortschritte erzielt werden, allein schon in Anbetracht der gestiegenen Nachfrage nach Informationen im Zusammenhang mit der WWU, aber auch ganz generell, um einen Beitrag zum Qualitätskonzept von Eurostat zu leisten.

Vor allem in drei Richtungen sind Fortschritte anzustreben:

- 1.) Sammlung und Verarbeitung der Daten
- 2.) Fristen der Datenübermittlung an Eurostat
- 3.) Verarbeitung und Verbreitung der Daten durch Eurostat

2. Die Verbesserung der Datenübermittlungs- und -verbreitungsfristen muss über eine Reihe von Maßnahmen erfolgen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

1.) Zur Vereinfachung der Aufgabe der nationalen statistischen Systeme, aber unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips: Fortsetzung der Durchführungsarbeiten und der Forschungsvorhaben zur Vereinfachung der primären Datensammlung in den einzelnen Mitgliedstaaten.

2.) Zur Verbesserung der Fristen der Datenübermittlung an Eurostat: Intensivierung der Nutzung des elektronischen Datenaustauschs (EDI) und systematische Überprüfung dieses Aspekts bei der Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften sowie im Rahmen des Komitologie-Verfahrens.

3.) Erarbeitung gemeinsamer Programme auf Arbeitsgruppenebene zur Verbesserung der Datenübermittlungs- und Verbreitungsfristen

3. Der ASP wird um seine Stellungnahme zu den drei Vorschlägen ersucht.

4. Die gemeinsamen Verbesserungsprogramme werden bei Eurostat global beobachtet und analysiert werden. Dem ASP wird zweimal jährlich über die Fortschritte berichtet, wobei gegebenenfalls Anstöße zu sinnvollen Korrekturen gegeben werden sollen.

B. Diskussion

1. Mehrere Delegationen weisen darauf hin, dass es wegen stagnierender Mittel schwierig sein werde, das derzeitige Gleichgewicht zwischen Fristen und Kosten zu verbessern. Daher unterstütze man alle Anstrengungen, mit Hilfe einer modernen Methodik die Fristen zu verbessern beziehungsweise zu verkürzen, ohne dabei die Kosten zu erhöhen.

2. Es wird angemerkt, dass nachhaltige Aktualitätsgewinne weniger durch den Einsatz moderner Technologien als durch eine an Prioritäten orientierte Konsolidierung der Programmanforderungen erzielt werden können. Die Verfügbarkeit von Daten könne durch eine geringere Meldelast der Auskunftspflichtigen beschleunigt werden, insbesondere durch die Verringerung der Zahl der Variablen.

3. Eurostat erinnert daran dass, wie in den Dokumenten dargelegt, auch Schätzungen als Ersatz für fehlende Daten von Mitgliedstaaten verwendet werden könnten.

4. Die nationalen statistischen Ämter werden gebeten, der Direktion A den Namen ihrer Kontaktperson für STADIUM zu übermitteln.

C. Stellungnahme des ASP

1. Die Vorschläge von Eurostat zur Verbesserung der Datenübermittlungs- und -verbreitungsfristen werden allgemein begrüßt.

2. Die zuständigen Arbeitsgruppen würden, wie in dem Dokument vorgeschlagen, ihre Arbeiten zu diesem Thema fortsetzen und insbesondere ersucht werden, Prioritäten für die einzelnen Themenbereiche und die innerhalb dieser Bereiche zuerst zu übermittelnden Daten zu setzen. Auf dieser Basis werde Eurostat einen offiziellen Zeitplan für die Veröffentlichung von Daten erarbeiten.

3. Nach Meinung des ASP ist Eurostat besser als die nationalen statistischen Ämter ausgestattet, um einen jährlichen Bericht über die Aktualität von Datenlieferungen und die Verringerung der Zeitspanne zwischen der einzelstaatlichen Datenveröffentlichung und der Übermittlung an Eurostat zur anschließenden Veröffentlichung durch Eurostat vorlegen zu können.

4. Was technische Fragen anbelangt, so müssten vorhandene Instrumente (STADIUM) effizienter genutzt werden.

5. Diese Maßnahmen wären als Teil eines gemeinsamen Willens zur Steigerung der Gesamtqualität zu betrachten und sollten durch Fortschrittsindikatoren unterstützt werden.

[...]

Punkt CPS 98/28/10 der Tagesordnung

Verbesserung der Effizienz des ASP

A. Einführung

1. Auf der Novembersitzung des ASP wurde eine Neugestaltung der Arbeitsweise der Partnerschaftsgruppe erörtert. Dabei herrschte jedoch die Ansicht vor, dass eine eingehendere Diskussion über ein besseres Funktionieren des ASP geführt werden müsse. Tim Holt, der Leiter des statistischen Amtes des Vereinigten Königreichs (ONS), schlug daher vor, aus Anlass der Präsidentschaft des Vereinigten Königreichs die Mitgliedstaaten weiter zu diesem Thema zu befragen.

2. Die Diskussion auf der Novembersitzung des ASP machte deutlich, dass alle neuen Vorschläge in diesem Bereich wahrscheinlich nur nach ausführlicher Debatte angenommen werden würden. Dr. Holt schlug daher einen Zwei-Stufen-Ansatz vor:

In der Stufe 1 soll herausgefunden werden, was eine effiziente europäische statistische Partnerschaft verhindert. Das beiliegende Arbeitspapier stützt sich auf Vorschläge der Leiter der nationalen statistischen Ämter und soll zur Diskussion anregen. Der ASP wird aufgefordert, Einigung darüber zu erzielen, welche Probleme gelöst werden müssen, unabhängig davon, ob sie in dem Beitrag erwähnt sind oder nicht. In diesem Stadium werden keine Lösungen gesucht, die Mitgliedstaaten werden jedoch gebeten zu überlegen, welche Mechanismen zur Verfügung stehen, um bestimmte Probleme zu lösen.

Stufe 2: Am 1. April wird Dr. Holt in London eine Sitzung veranstalten, auf der mögliche Problemlösungen gefunden werden sollen. Die Schlussfolgerungen dieser Sitzung werden dem ASP auf seiner Sitzung im Mai oder im September vorgelegt. Dabei wird man versuchen, sich über die künftigen Schritte zu einigen.

B. Diskussion

1. Ein ergänzender Text zu dem vom ONS erstellten Dokument wird verteilt.
2. Eurostat teilt mit, dass das Dokument auch im mittleren Management verteilt worden sei und einige Kommentare hervorgerufen habe. Diese würden nach ihrer Übersetzung an die Teilnehmer der ASP-Sitzung versandt werden.
3. Das Dokument solle eine vollständige Aufstellung der wichtigsten in den Mitgliedstaaten aufgetretenen Probleme enthalten. Auch der Standpunkt von Eurostat solle einbezogen werden.
4. Wenngleich die Meinung vorherrscht, die Funktionsweise des statistischen System habe sich im Laufe der Jahre verbessert, sollte doch weiterhin von beiden Seiten darauf hingearbeitet werden, die Partnerschaften auf gleichberechtigter Grundlage weiter zu festigen, sich stärker auf strategische Diskussionen zu konzentrieren und, mit Blick auf die bevorstehende Erweiterung, zu überlegen, wie die Arbeiten organisiert werden sollten und wie künftig ein Konsens erreicht werden kann.
5. Weitere Änderungen, von Rechtsvorschriften werden kurzfristig nicht für durchführbar gehalten.
6. Das Dokument werde vom ONS überarbeitet und vor der Sitzung in London verteilt werden. Ein Papier mit Vorschlägen, die zur Lösungsfindung beitragen sollen, werde für die Septembersitzung des ASP erarbeitet werden.

[...]

Anhang C: Die Generaldirektionen und Dienste der Europäischen Kommission⁸⁴¹

<p>Allgemeine Dienste</p> <ul style="list-style-type: none"> - Amt für amtliche Veröffentlichungen - Eurostat - Generalsekretariat - Presse- und Informationsdienst <p>Politiken⁸⁴²</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arbeit und Soziales - Bildung und Kultur - Binnenmarkt - Energie und Verkehr - Fischerei - Forschung - Gemeinsame Forschungsstelle - Gesundheit und Verbraucherschutz - Informationsgesellschaft - Justiz und Inneres - Landwirtschaft - Regionalpolitik - Steuern und Zollunion - Umwelt - Unternehmen - Wettbewerb - Wirtschaft und Finanzen 	<p>Außenbeziehungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) - Außenbeziehungen - Entwicklung - Erweiterung - Gemeinsamer Dienst für Außenbeziehungen - Handel <p>Interne Dienste</p> <ul style="list-style-type: none"> - Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) - Finanzkontrolle - Gemeinsamer Dolmetsch- und Konferenzdienst - Generalinspektion - Haushalt - Juristischer Dienst - Personal und Verwaltung - Übersetzungsdienst
---	---

⁸⁴¹ vgl. http://europa.eu.int/comm/dgs_de.htm (hier finden sich die Links zu den einzelnen Einheiten)

⁸⁴² Die ehemaligen Bezeichnungen 'GD + römische Ziffer' sind Mitte 2000 durch die Politikfeldbezeichnung ersetzt worden.

Abkürzungsverzeichnis:

ABl.	Amtsblatt
AG	Arbeitsgruppe
AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
Art.	Artikel
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
AStA	Allgemeines Statistisches Archiv
AWFZ	Ausschuss für Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (engl.: CMFB)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BPA	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (umgangssprachlich: Bundespresseamt)
BRHG	Gesetz über den Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshofgesetz)
BRH	Bundesrechnungshof
BSP	Bruttosozialprodukt
BStatG	Bundesstatistikgesetz
BTiSt	'Building Trust in Statistics'
CCC	Rat für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens
CD	Comité de direction
CDIS	Comité directeur de l'information statistique (Leitender Ausschuss für die statistische Information)
CEIES	Comité consultatif Européen de l'Information statistique dans les domaines Economique et Social (dt.: Europäischer Beratender Ausschuss für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich)
CES	Conference of European Statisticians
CMFB	Committee on monetary, financial and balance of payments statistics (dt.: AWFZ)
COREPER	Comité des Représentants Permanents (dt.: Ausschuss der ständigen Vertreter)
CSO	Central Statistical Office
DESIPA	Department for Economic and Social Information and Policy Analysis
DGINS	Directeurs généraux des Instituts Nationaux de Statistique (dt.: Amtsleiterkonferenz)
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DNB	De Nederlandsche Bank
ECA	Economic Commission for Africa
ECU	European Currency Unit
ECOFIN	EU-Ministerrat Wirtschaft/Finanzen
EEA (1)	Einheitliche Europäische Akte
EEA (2)	European Environment Agency
EFTA	European Free Trade Area
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion)
EGV	EG-Vertrag
EIB	Europäische Investitionsbank
EMI	European Monetary Institute (dt.: EWI)
EP	Europäisches Parlament
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EUA	Europäische Umweltagentur
EUGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	EU-Vertrag

EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWG-V	EWG-Vertrag
EWI	Europäisches Währungsinstitut (engl.: EMI)
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade
GD	Generaldirektion der Europäischen Kommission
GG	Grundgesetz
GO	Geschäftsordnung
GOK	Geschäftsordnung der Kommission
GSS (1)	Governmental Statistical Service
GSS (2)	Gemeinschaftliches Statistisches System
HB	Handelsblatt
IARIW	Internationale Vereinigung zur Erforschung des Volkseinkommens und Vermögens
ICAO	Internationale Zivilluftfahrt-Organisation
IHT	International Herald Tribune
ILO	International Labour Office
INTRASTAT	System zur Erhebung von Statistiken über den Warenverkehr zwischen den EU-Mitgliedstaaten
ISI	International Statistical Institute
ISO	Internationale Organisation für Normung
IUSSP	Internationale Union für Bevölkerungswissenschaft
IWF	Internationaler Währungsfonds
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
LEG	Leadership Group
MwSt.	Mehrwertsteuer
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NSA	Nationales Statistisches Amt
NSÄ	Nationale Statistikämter
NSO	National Statistical Office
o. A.	ohne Angabe
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude (dt. Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung)
ÖSTAT	Österreichisches Statistisches Zentralamt
OPCS	Office of Population Censuses and Surveys
PM	Pressemitteilung
PS-ESZB	Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken
RN	Randnotierung
RSS	Royal Statistical Society
SAEG	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Abkürzung für Eurostat)
SD	Statistical Division
SGB	Sozialgesetzbuch
SJ	Statistical Journal
SNA93	System of National Accounts, Revision 1993 (United Nations)
StaMoT	'Statistics: a Matter of Trust'
StBA	Statistisches Bundesamt
SZ	Süddeutsche Zeitung
UAbs.	Unterabsatz
UN/ECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNSC	United Nations Statistical Commission

UNSD
UNSTAT
VGR
VZG

WHO
WiSta
WWU

United Nations Statistical Division
United Nations Statistical Division
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Arbeitsstät-
tenzählung (Volkszählungsgesetz)
Welthandelsorganisation
Wirtschaft und Statistik
Wirtschafts- und Währungsunion

Literaturverzeichnis

- Asbrink, Erik [Statistik, 1999]: Unabhängige Statistik von hoher Qualität ist Wesensmerkmal einer demokratischen Gesellschaft in: Eurostat [Qualität, 1999], S. 9ff.
- Bader, Erich [Antwort, 1994]: Antwort (ohne Titel) auf: Michelis, Alberto de [Zukunft, 1994] in: Eurostat [Zusammenarbeit, 1994], S. 56ff.
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung [Bayern, 1996]: Amtliche Statistik in Bayern von 1946 bis 1996. Festschrift für Rudolf Giehl. 50 Jahre Wirken für die amtliche Statistik, Eigenverlag, München, 1996
- Beck, Reiner [Stabilitätspolitik, 1997]: Stabilitätspolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Nomos Universitätschriften, Wirtschaft Bd. 32, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997
- Berndsen, R. J. [Debt, 1997]: The EMU debt criterion: an interpretation, DNB-Staff Reports, De Nederlandsche Bank NV, Amsterdam, 1997
- Bieber, Roland [Kommentar, 1997]: Kommentare zu (ex-)Art. 4 und 188b EGV, in: Groeben / Thiesing / Ehlermann [Kommentar, 1997], Bd. 1 u. 4
- Borries, Reimer von [Europarecht, 1993]: Europarecht von A-Z, dtv, München, 2. Aufl., 1993
- Brümmerhoff, Dieter / Lützel, Heinrich (Hrsg.) [VGR, 1997]: Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Oldenbourg, München/Wien, 2., erg. Aufl., 1997
- Brümmerhoff, Dieter / Reich, Utz-Peter [Defizitquote, 1998]: Die staatliche Defizitquote als Demonstrationsobjekt des Zusammenspiels von Statistik und Politik (3 oder 3,0?), Thünen-Reihe Angewandter Volkswirtschaftstheorie, Working Paper No. 15, Universität Rostock, Rostock, 1998
- Bundesrechnungshof [Rechnungshof, 2000]: Der Bundesrechnungshof und seine Prüfungsämter, Bonn, 5., überarb. Aufl., 2000
- Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.) [Kommentar, 1999]: Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, Luchterhand Verlag, Neuwied, 1999
- Calliess, Christian [Kommentar, 1999]: Kommentar zu Art. 7 EGV, in: Callies / Ruffert [Kommentar, 1999], S. 356ff
- Cordes, Ulrich [Rechnungswesen, 1996]: Das öffentliche Rechnungswesen. Datenquelle für den Staatssektor der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, Gabler, Wiesbaden, 1996
- Dorer, Peter / Mainusch Helmut / Tubies, Helga [Bundesstatistikgesetz, 1988]: Bundesstatistikgesetz. Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke mit den Leitsätzen des Volkszählungsurteils, Mikrozensusgesetz und Volkszählungsgesetz. Kommentar, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1988
- Ebbinghaus, Bernhard [Mehrebenenanalyse, 1996]: Spiegelwelten: Vergleich und Mehrebenenanalyse in der Europaforschung, in: König / Rieger / Schmitt [Mehrebenensystem, 1996], S. 405ff

- Erdmann, Klaus / Sattler Martin / Schönfelder, Walter / Staender, Klaus [Union, 1995]: Europäische Union. Eine systematische Darstellung von Recht, Wirtschaft und politischer Organisation, R. v. Decker's Verlag, Heidelberg, 1995
- Europäische Kommission, GD Wirtschaft und Finanzen [Finanzen, 1993]: Stabiles Geld - Solide Finanzen. Die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft im Hinblick auf die WWU, Reihe: Europäische Wirtschaft, Nr. 53, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 1993
- Europäische Gemeinschaften - Kommission [ESVG79, 1985]: Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung - ESGV, 2. Aufl. (1984), Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 1985
- Europäische Gemeinschaften - Kommission [Protokolle, 1991]: Protokolle der Konferenzen der Leiter der nationalen statistischen Ämter, 1980-1989, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 1991
- Europäische Kommission [ESVG95, 1996]: Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung - ESGV 1995, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 1996
- Europäische Kommission [Gesamtbericht, 1998]: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union - 1998, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 1998
- Europäische Kommission [Lebensmittelsicherheit, 2000]: Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit, KOM (1999) 719, Brüssel, 12.01.2000
- Europäische Kommission [Externalisierung, 2000]: Externalisierung der Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme, Arbeitspapier der Planungs- und Koordinierungsgruppe Externalisierung, Mai 2000
- Europäischer Rechnungshof [Regierungskonferenz, 2000] Beitrag des Rechnungshofes zur Regierungskonferenz, Arbeitspapier, 2000, http://www.eca.eu.int/DE/press_room.htm (20.07.2000)
- European Central Bank [Requirements, 2000]: Statistical Requirements of the European Central Bank in the Field of General Economic Statistics, 08/2000
- European Commission [Financial, 1996]: Collection of consolidated texts - Financial Regulation of 21 December 1977, Office for Official Publications of the European Communities, 1996
- European Environment Agency, [Environment, 1999]: Information for improving Europe's environment, Eigenbroschüre, 1999
- Eurostat [30 years, 1983]: 1953-83 - The first 30 years and beyond. A commemorative brochure, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 1983
- Eurostat [Zusammenarbeit, 1994]: Partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Europäischen Statistik. Berichte der 80. Amtsleiterkonferenz. London 26. Mai 1994, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 1994
- Eurostat [Informationsgesellschaft, 1997]: Informationsgesellschaft und Statistik. Berichte der 83. Amtsleiterkonferenz Helsinki, Mai 1997, Themenkreis 0 (Verschiedenes),

- Reihe D, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 1997
- Eurostat [Unternehmensplan, 1998]: Unser Unternehmensplan, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 1998
- Eurostat [Unternehmensplan intern, 1998]: Der Unternehmensplan, Eurostat OS 2, Luxemburg, 1998
- Eurostat [Qualität, 1999]: Qualitätsarbeit und Qualitätssicherung in der Statistik, DGINS Konferenz in Stockholm, Studien und Forschung, Themenkreis 0 (Verschiedenes), Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 1999
- Eurostat [Committees, 1999]: List of Mandates of Working Parties and Committees within Eurostat Units, internes Dokument der Task Force 'ESS Meetings', 24.11.1999
- Eurostat [CEIES, 2000]: Was ist der CEIES. Was macht er?, Informationsfaltblatt, Luxemburg, 2000
- European Monetary Institute (EMI) [Convergence, 1998]: Convergence Report. Report required by Article 109j of the Treaty establishing the European Community, European Monetary Institute, Frankfurt a. M., März 1998
- Franchet, Yves [System, 1992]: The European Statistical System: A not too distant goal, in: Metzler / Poeschel [Statistik, 1992], S. 32ff
- Franchet, Yves [Prioritäten, 1998]: Bestimmung der Prioritäten für die europäische Statistik, in: Jäger / Stäglin [Statistiksystem, 1998], S. 3ff
- Franchet, Yves [ESS, 1999]: Verbesserung der Qualität des ESS, in: Eurostat [Qualität, 1999], S. 90ff.
- Franchet, Yves [Eurostat, 1999]: Creation and functioning of an integrated statistical system, the example of Eurostat, Vortragsmanuskript, 52. ISI-Konferenz in Helsinki, 11.08.1999
- Franchet, Yves [Qualität, 1999]: Statistik und Qualität gehören zusammen (Vorwort) in: Eurostat [Qualität, 1999], S. 3
- Franchet, Yves [Rapidity, 2000]: Eurostat and the trade-off between rapidity, accuracy and comparability: past objectives and future challenges, Vortragsmanuskript, CES-Treffen in Paris, 13.-15. Juni 2000
- Friedrich, Klaus / Unterberg, Armin (Hrsg.) [Insiderwissen ,1999]: Insiderwissen Euro. Die Chancen der Währungsunion aus der Sicht von Bankexperten, Carl Hanser Verlag, München, 1999
- Goetze, Henning [Zentralbanken, 1999]: Die Tätigkeit der nationalen Zentralbanken in der Wirtschafts- und Währungsunion, Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Rechtswissenschaft, Bd. 2596, Peter Lang - Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt a. M., 1999
- Grimm, Dieter [Staatsaufgaben, 1996]: Staatsaufgaben, 1. Aufl., Suhrkamp, Baden-Baden, 1996
- Groeben, Hans von der / Thiesing, Jochen / Ehlermann, Claus-Dieter [Kommentar, 1997]:

- Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. neubearb. Aufl., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997
- Grohmann, Heinz [Funktion, 1992]: Zur gesellschaftlichen Funktion der amtlichen Statistik und deren aktuellen Herausforderungen, in: Metzler / Poeschel [Statistik, 1992], S. 3ff
- Grohmann, Heinz [Wirtschaftsentwicklung, 1994]: Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung. Zum verantwortungsvollen Umgang mit der Statistik, Sonderhefte zum Allgemeinen Statistischen Archiv, Heft 28, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1994
- Grohmann, Heinz [Mikrozensus, 1996]: Der Wissenschaftliche Beirat für Mikrozensus und Volkszählung, in: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung [Bayern, 1996] S. 24ff
- Gros, Daniel [Defizit, 1995]: Zur Sicherung der Währungsunion vor exzessiven Defiziten. Ein Reformvorschlag zum "Verfahren bei einem übermäßigen Defizit", Geld und Währung, Working Papers, Nr. 43, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt a. M., 1995
- Grunwald, Jürgen [Kommentar, 1997] Kommentar zu Art. 213, in: Groeben / Thiesing / Ehlermann [Kommentar, 1997], Bd. 4
- Häde, Ulrich [Kommentar, 1999]: Kommentar zu Art. 8 bzw. 108 EGV, in: Callies / Rufert [Kommentar, 1999], S. 362ff bzw. 1168ff
- Hahlen, Johann [Begrüßung, 1999]: Begrüßung, in: Statistische Ämter der Länder / Statistisches Bundesamt [Statistik, 1999], S. 9ff
- Hanke, Thomas / Walter, Norbert [Euro, 1997]: Der Euro - Kurs auf die Zukunft. Die Konsequenzen der Währungsunion für Unternehmen und Anleger, Campus-Verlag, Frankfurt a. M., 1997
- Hasse, Rolf, [Währungsunion, 1995] Europäische Währungsunion im Spannungsfeld zwischen politischem Wunsch und ökonomischer Realität, in: Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 51, 1995, Universität der Bundeswehr Hamburg, Institut für Wirtschaftspolitik, Hamburg, 1995, S. 1ff
- Hillenbrand, Olaf [Europa-ABC, 1994]: Europa-ABC in Stichworten. Stichwort: EUROSTAT, in: Weidenfeld / Wessels, [Europa, 1994], S. 367
- H. M. Treasury [Trust, 1998]: Statistics: A Matter of Trust. A Consultation Document, (Presented to Parliament by the Economic Secretary to the Treasury, by Command of Her Majesty), Dokumentennummer Cm 3882, Stationery Office, Februar 1998
- H. M. Treasury [Building, 1999]: Building Trust in Statistics, (Presented to Parliament by the Economic Secretary to the Treasury, by Command of Her Majesty), Dokumentennummer Cm 4412, Stationery Office, Oktober 1999
- H. M. Treasury [Framework, 2000]: Framework for National Statistics, o.A., First Edition, Operational, Juni 2000
- Hölder, Egon [Vorbemerkung, 1988]: Vorbemerkung, in: Statistisches Bundesamt [Gesetz, 1988], S. 134ff
- Hohmann-Dennhardt, Christine [Statistik, 1999]: Amtliche Statistik und ihre Bedeutung

- für die demokratische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, in: Statistische Ämter der Länder / Statistisches Bundesamt [Statistik, 1999], S. 15ff
- Jäger, Marianne / Stäglich, Reiner [Statistiksystem, 1998]: Europäische Union und ihre Auswirkungen auf das Deutsche Statistiksystem, Sonderhefte zum Allgemeinen Statistischen Archiv, Heft 32, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1998
- Jäger, Marianne [Einführung, 1998]: Einführung, in: Jäger / Stäglich [Statistiksystem, 1998], S. 1f.
- Keohane, Robert / Hoffmann, Stanley [Community, 1991]: The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change, Westview Press, Boulder/ San Francisco/Oxford, 1991
- Kingreen, Thorsten [Kommentar, 1999]: Kommentar zu Art. 285 EGV, in: Callies / Ruffert [Kommentar, 1999], S. 2063f.
- Klöster, Anton [Kompetenzen, 1994]: Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, Schriftenreihe 'Völkerrecht - Europarecht - Staatsrecht', Bd. 8, Carl Heymanns Verlag, Berlin/Bonn/München, 1994
- Knauth, Bettina [Sozialstatistik, 1998]: Derzeitiges Datenangebot und Entwicklungslinien auf Europäischer Ebene. Bevölkerungs- und Sozialstatistik, in: Jäger / Stäglich [Statistiksystem, 1998], S. 35ff
- König, Thomas / Rieger, Elmar / Schmitt Hermann [Mehrebenensystem, 1996]: Das Europäische Mehrebenensystem, Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung, Bd. 1, Campus Verlag, Frankfurt / New York, 1996
- König, Thomas / Rieger, Elmar / Schmitt Hermann [Institutionenpolitik, 1997]: Europäische Institutionenpolitik, Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung, Bd. 2, Campus Verlag, Frankfurt / New York, 1997
- Köpsch, Günter [Deutschland, 1998]: Anforderungen an eine Statistik in der Europäischen Union und Möglichkeiten ihrer Realisierung aus der Sicht der Datenproduzenten. Blickwinkel Deutschland, in: Jäger / Stäglich [Statistiksystem, 1998], S. 25ff
- Kühn, Joachim [Datenverarbeitung, 1996]: Zur Datenverarbeitung in der föderal organisierten Statistik in Deutschland, in: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung [Bayern, 1996] S. 11ff
- Läufer, Nikolaus [Maastricht-Kriterien, 1997]: Maastricht-Kriterien - Fug oder Unfug, Vortragsmanuskript Universität Konstanz, 1997
unter: www.uni-konstanz.de/FuF/wiwi/lauder/lecture2/kriterien-text.html
- Leiner, Bernd [Wirtschaftsstatistik, 1997]: Europäische Wirtschaftsstatistik. Geschichte, Daten, Hintergründe, Oldenbourg, 3., erweit. Aufl., 1997
- Lilius, R. [Antwort, 1997]: Antwort auf Prof. Niiniluoto's Vortrag "Die Rolle der statistischen Ämter als Diskussionsteilnehmer in der Informationsgesellschaft" (S. 126ff.) in: Eurostat [Informationsgesellschaft, 1997], S. 134ff.
- Lippe, Peter von der [Wirtschaftsstatistik, 1996]: Wirtschaftsstatistik. Amtliche Statistik und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Lucius & Lucius, 5., völlig Neubearb. u. erweit. Auflage, Stuttgart, 1996

- Lippe, Peter von der [Marktwirtschaft, 1996]: Die Rolle der amtlichen Statistik in einer Marktwirtschaft und die deutschen Erfahrungen beim Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Statistik, Manuskript eines Vortrages im Natstatkom Kirgistan am 31.07.1996 in Bischkek
- Lippe, Peter von der [Statistik, 1998]: Die amtliche Statistik in Deutschland kein zu privatisierender Betrieb, Diskussionsbeiträge aus dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften Universität - Gesamthochschule Essen, Nr. 103, Essen, Juni 1998
- Litz, Hans-Peter / Lipowatz, Thanos [Statistik, 1986]: Amtliche Statistik in marktwirtschaftlich organisierten Industriegesellschaften: Eine vergleichende Untersuchung der amtlichen Statistik der Bundesrepublik Deutschlands, der Niederlande und Frankreichs, Campus, Frankfurt a. M., 1986
- Ludlow, Peter [Commission, 1991] The European Commission, in: Keohane / Hoffmann [Community, 1991], S. 85ff
- Machiavelli, Niccolo [Discorsi]: Discorsi. Gedanken über Politik und Staatsführung, übersetzt v. Rudolf Zorn, Kröner, Taschenausgabe, Band 377, 2., verbess. Aufl., 1977
- McLennan, William [Partnerschaft, 1994]: Partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Europäischen Statistik. Einführungsrede in: Eurostat [Zusammenarbeit, 1994], S. 27ff.
- Metzler / Poeschel (Hrsg.) [Statistik, 1992]: Statistik in bewegter Zeit. Ehrengabe zum 65. Geburtstag von Egon Hölder, Metzlersche Verlagsbuchhandlung und Carl Ernst Poeschel Verlag (Metzler-Poeschel), Stuttgart, 1992
- Michelis, Alberto de [Zukunft, 1994]: Die Zukunft des europäischen statistischen Systems in: Eurostat in: Eurostat [Zusammenarbeit, 1994], S. 49 ff.
- Müller, Michael [Deutschland, 1998]: Anforderungen an eine Statistik in der Europäischen Union und Möglichkeiten ihrer Realisierung aus der Sicht der Datennutzer. Blickwinkel Deutschland, in: Jäger / Stäglin [Statistiksystem, 1998], S. 12ff
- Neubauer, Werner [Statistik, 1994]: Was kann und was soll Statistik?, in: Grohmann [Wirtschaftsentwicklung, 1994], S. 7ff
- Quevedo, José, [Partnerschaft, 1994]: Partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Europäischen Statistik. Antwort in: Eurostat [Zusammenarbeit, 1994], S. 40ff.
- Recktenwald, Joachim [Europa, 1998]: Anforderungen an eine Statistik in der Europäischen Union und Möglichkeiten ihrer Realisierung aus der Sicht der Datenproduzenten. Blickwinkel Europa, in: Jäger / Stäglin [Statistiksystem, 1998], S. 18ff
- Relander, Timo [Quality, 1999]: Total Quality Management in der Statistik, in: Eurostat u. a. [Qualität, 1999], S. 47ff.
- Rienstra Dianna [Summary, 1999]: The Statistical Issues raised by EMU. Summary of Debate, Konferenz des Forum Europe sowie Eurostats und ISTAT, Brüssel, 09.11.1999
- Rill, Heinz Peter / Griller Stefan (Hrsg.) [Währungsunion, 1998]: Rechtsfragen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen der Wirtschaftsuniversität Wien, Bd. 14, Springer, Wien, 1998

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [Jahresgutachten, 1997]: Jahresgutachten 1997/1998: Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion - Orientierungen für die Zukunft, November 1997
- Schmitt v. Sydow, Helmut, [Kommentar, 1997]: Kommentar zu Art. 155, in: Groeben / Thiesing / Ehlermann [Kommentar, 1997], Bd. 4
- Schuppert, Gunnar Folke [Choice, 1996]: Institutional Choice im öffentlichen Sektor, in: Grimm [Staatsaufgaben, 1996], S. 647ff
- Schwark, Eberhard [Einführung, 1999]: Einführung, in: o. A., Bankrecht, dtv, 28. neubearb. Aufl., 1999
- Seltzer, William [Independence, 1994]: Politics and Statistics - Independence, Dependence or Interaction? United Nations, DESIPA, Working Paper Series No. 6, New York, 1994
- Statistics Sweden [Quality, 1999]: Leadership Group on Quality. Mandate and extracts of the first meeting, Arbeitspapier (ohne weitere Angaben), Juli 1999
(auffindbar im freien, aber anmeldepflichtigen EU-Statistik-Internetforum unter <http://forum.europa.eu.int/Members/irc/dsis/qis/library>)
- Statistische Ämter der Länder / Statistisches Bundesamt (Hrsg.) [Statistik, 1999]: Amtliche Statistik. Ein konstitutives Element der demokratischen Staates, Wiesbaden, 1999
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) [Gesetz, 1988]: Zum Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke, Schriftenreihe 'Forum der Statistik', Bd. 9, Stuttgart/Mainz, 1988
- Statistisches Bundesamt (StBA / Hrsg.) [Bundesstatistik, 1997]: Das Arbeitsgebiet der Bundesstatistik. Ausgabe 1997, Verlag Metzler Poeschel Stuttgart, 10. Aufl., Wiesbaden, 1997
- Statistisches Bundesamt [Europa, 1998]: Europäische Statistik 2000, StBA, Wiesbaden, 1998
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.) [Churchill, 1998]: Ich glaube nur der Statistik ..., bearb. v.: Barke, Werner / Leibing Eberhard, StLA Baden-Württemberg, 3. Aufl., Stuttgart, 1998
- United Nations Economic and Social Council [Report, 1994]: Report of the Special Session of the Statistical Commission, Dokument E/1994/29, New York, 1994
- Wagner, Gert [Infrastruktur, 1997]: "Amtliche Statistik" oder "Statistische Infrastruktur"?, Antrittsvorlesung an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) v. 08.07.1997, in: Weiler, Hans [Antrittsvorlesungen VI, 1998], S. 47ff
- Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang [Europa, 1994]: Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Europa Union, Bonn, Sonderausgabe für die Landeszentrale für politische Bildung, 3. aktualisierte Auflage zur Europawahl 1994, 1994
- Weiler, Hans (Hrsg.) [Antrittsvorlesungen VI, 1998]: Schriftenreihe der Europa-Universität Viadrina. Band 13 . Antrittsvorlesungen VI, Fürstenberger Druck und Verlag, Frankfurt (Oder), 1998

Weinbörner, Susanne [EZB, 1998]: Die Stellung der Europäischen Zentralbank (EZB) und der nationalen Zentralbanken in der Wirtschafts- und Währungsunion nach dem Vertrag von Maastricht, Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Rechtswissenschaft, Bd. 2521, Peter Lang - Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt a. M., 1998

Weinert, Günter/ Hintze, Jörg / Krägenau, Henry / Wetter, Wolfgang / Winkler-Büttner, Diana [Nachhaltigkeit, 1998]: Nachhaltigkeit: Beurteilung der Konvergenz ausgewählter Mitgliedstaaten im Vorfeld der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Untersuchung im Auftrage des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, Projektleitung: Scharrer, Hans Eckart / Wohlers, Eckhardt, HWWA-Report Nr. 179, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, 1998

Wingen, Max / Petri, Roland [Statistik, 1991]: Amtliche Statistik als Element führungsrelevanter Information, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart, 1991

Winterberg, Jörg [Währungsunion, 1997]: Die Diskussion um die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Fakten und Fiktionen, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Bereich Forschung u. Beratung, Interne Studien, Nr. 137/1997, 2., aktual. u. erweit. Aufl., Sankt Augustin, 1997

Wolf, Klaus Dieter [Kooperation, 1997]: Intergouvernementale Kooperation und staatliche Autonomie, in: König / Rieger / Schmitt [Institutionenpolitik, 1997], S. 66ff

Periodika

Allgemeines Statistisches Archiv [AStA], Hrsg.: Deutsche Statistische Gesellschaft, Vandenhoeck & Ruprecht Verlag

Deutsche Bundesbank Monatsbericht [Monatsbericht DBB], Hrsg.: Deutsche Bundesbank, Frankfurt a. M.

Eurostat Mitteilungen [Mitteilungen], Hrsg. Eurostat / Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg

Informationsbrief zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion [Infobrief EWWU]: Hrsg. Deutsche Bundesbank, Frankfurt a. M.

Neue Juristische Wochenschrift [NJW], Verlag C. H. Beck, München / Frankfurt a. M.

Sigma [Sigma]: Hrsg. Eurostat / Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg

Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe [SJ UN/ECE]: Hrsg. United Nations, IOS Press, Amsterdam / Oxford / Washington / Tokyo

Wirtschaft und Statistik [WiSta]: Hrsg. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

Relevante Internet-Seiten

Bundesrechnungshof	http://www.bundesrechnungshof.de
Deutsche Bundesbank	http://www.bundesbank.de
Europäische Kommission	http://europa.eu.int/comm
EUR-Lex (Rechtsdatenbank)	http://europa.eu.int/eur-lex/de/index.html
Europäischer Rechnungshof	http://www.eca.eu.int
Europäische Umweltagentur	http://www.eea.eu.int
Europäische Zentralbank	http://www.ecb.de
Eurostat	http://europa.eu.int/comm/eurostat
Statistisches Bundesamt	http://www.destatis.de Linkliste Landesstatistikämter: http://www.destatis.de/allg/d/link/link981.htm
Statistics Austria	http://www.statistik.at
Statistics Belgium	http://www.statbel.fgov.be
Statistics Canada	http://www.statcan.ca
Statistics Denmark	http://www.dst.dk
Statistics Finland	http://www.stat.fi
Statistics France	http://www.insee.fr
Statistics Greece	http://www.statistics.gr
Statistics UK	http://www.statistics.gov.uk
Statistics Ireland	http://www.cso.ie
Statistics Italy	http://www.istat.it
Statistics Luxembourg	http://statec.gouvernement.lu
Statistics Netherlands	http://www.cbs.nl
Statistics Portugal	http://www.ine.pt
Statistics Spain	http://www.ine.es
Statistics Sweden	http://www.scb.se
Federal Interagency Council (USA)	http://www.fedstats.gov (mit Links zu den US-Statistikagenturen)
Statistics Russia	http://www.gks.ru
Statistics PR of China	http://www.stats.gov.cn http://www.stats.gov.cn/english/laws/law.htm
OECD	http://www.oecd.org/statistics
ILO	http://www.ilo.org
ISI	http://www.cbs.nl/isi

UN/ECE	http://www.unece.org/stats
Weltweite Link- und Adressliste für NSÄ	http://www.cbs.nl/isi/directory.htm