

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Dr. Reimund Mink

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Einleitung

- Die Erstellung qualitativ hochwertiger Statistiken hängt von der regelmäßigen Beurteilung der Qualität statistischer Daten ab
- Ohne regelmäßige und systematische Beurteilung der Qualität statistischer Daten
 - Riskiert ein statistisches Amt, die Kontrolle über statistische Prozesse zu verlieren
 - Entsteht der Eindruck, dass die statistischen Prozesse nicht weiter verbessert und Datenprobleme immer erkannt werden können
 - Arbeitet ein statistisches Amt ohne Orientierung und ohne professionellen Anspruch
- Gleichzeitig ist die regelmäßige und systematische Beurteilung der Qualität statistischer Daten eine Voraussetzung dafür, dass
 - Die Nutzer der Daten über deren Verwendungsmöglichkeiten informiert werden und
 - Die Veröffentlichung von Statistiken mit entsprechenden Qualitätshinweisen verknüpft wird

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Gliederung

- Qualitätsmanagement in Unternehmen
- Der methodische Ansatz in der Statistik
- Qualitätsmanagement in der Statistik
- Ansätze
 - Internationaler Organisationen zum Qualitätsmanagement in der Statistik
 - Nationaler statistischer Institutionen zum Qualitätsmanagement in der Statistik
- Die Situation in Deutschland
- Qualitätsstandards für die Finanzstatistik des Staates
 - Nach dem Data Quality Assessment Framework des IWF (DQAF)
 - Nach dem European Statistics Code of Practice (ESCP)
- Ein Fallbeispiel: Griechenland

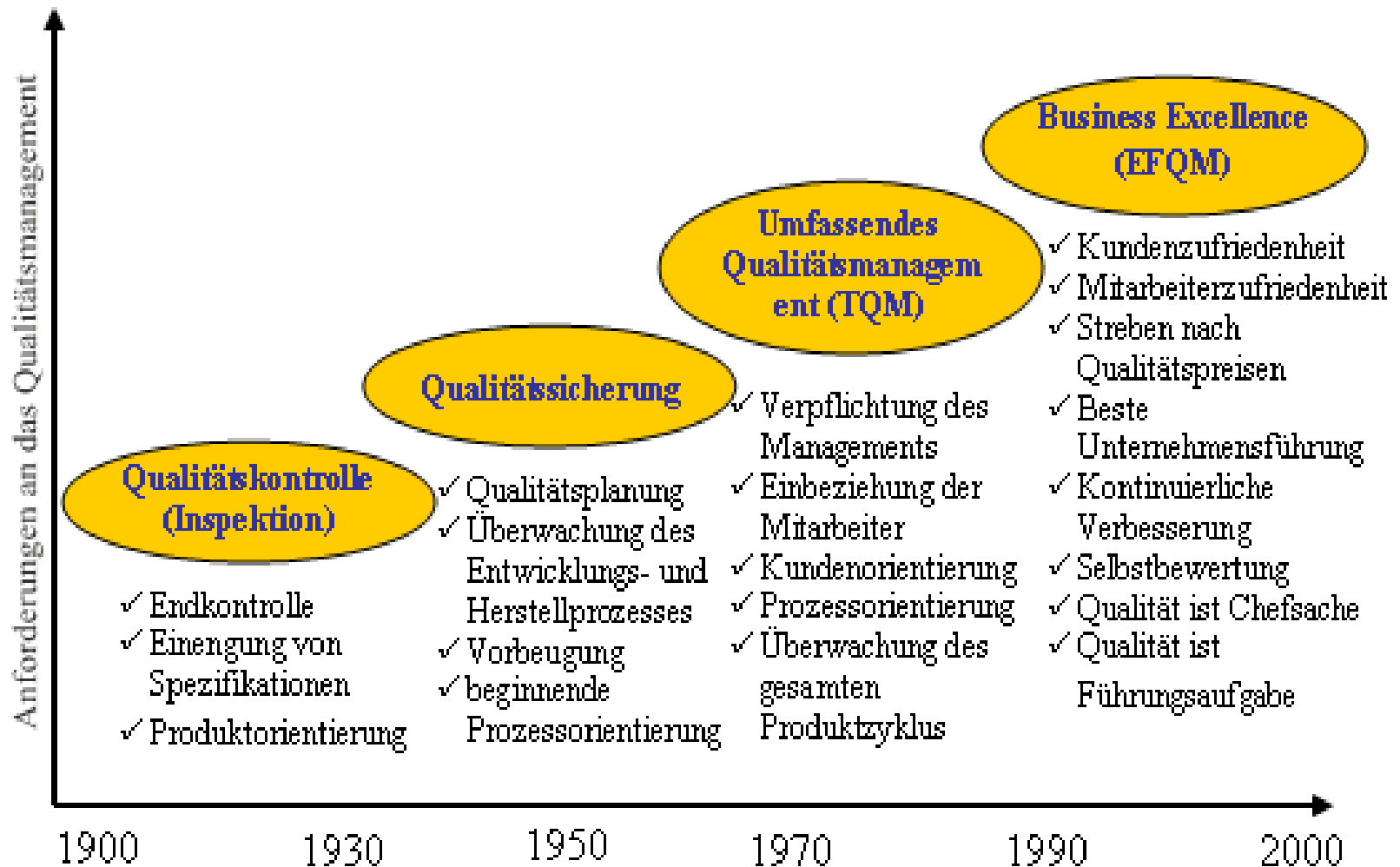
Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Qualitätsmanagement in Unternehmen

- Bereits um 1900 Einführung von Qualitätsmanagement durch Henry Ford und Frederick Winslow Taylor in Form einer Qualitätskontrolle am Ende des Produktionsprozesses
- Produktqualität im Vordergrund
- Durch Globalisierung, zunehmende Massenfertigung und Qualitätsansprüche der Kunden Entwicklung eines neuen Qualitätsbewusstseins
- Stetige und nachhaltige Steigerung der Produktqualität durch technologischen Fortschritt bei Datenverarbeitung und Messtechnik
- Oberstes Ziel des Qualitätsmanagements ist die Herstellung von Kundenzufriedenheit

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Qualitätsmanagement in Unternehmen



Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Der methodische Ansatz in der Statistik

- Eva Elvers und Bengt Rosn
 - Machen in ihrem Beitrag „Quality Concept for Official Statistics“ (1997) für die *Encyclopedia of Statistical Sciences* die Qualität von Statistiken davon abhängig, wie gut die veröffentlichten Daten den Bedürfnissen und Erwartungen ihrer Nutzer entsprechen

- Willem de Vries
 - Schlägt in seinem Beitrag „How Are We Doing? Performance Indicators for National Statistical Systems“ (1998) einen Systemansatz zur Leistungsbeurteilung nationaler statistischer Ämter (NSÄ) vor

- T. Holt and T. Jones
 - Unterstreichen in ihrem Beitrag „Quality Work and Conflicting Quality Objectives“ (1998) den mehrdimensionalen Aspekt des Konzepts der Datenqualität

- Gordon Brackstone
 - Lenkt in seinem Papier „Managing Data Quality in a Statistical Agency“ (1999) die Aufmerksamkeit auf die Qualität als zentrale Aufgabe eines NSA

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Ansätze internationaler Organisationen zum Qualitätsmanagement in der Statistik

- Die regelmäßige und systematische Beurteilung der Datenqualität wird als eine der wichtigsten Aufgaben statistischen Arbeitens gesehen
- Dies unterstreicht beispielsweise der Europäische Kode Statistischen Arbeitens (European Statistics Code of Practice (ESCP))
- Ergänzend hierzu gibt es den ECB Statistics Quality Framework (SQF)
- Ähnlich strukturiert ist der vom IWF entwickelte Kode zur Beurteilung der Qualität statistischer Daten (IMF Data Quality Assessment Framework (DQAF))
- Neben dem ESCP und dem DQAF haben andere internationale Organisationen eigene Ansätze entwickelt und veröffentlicht

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Ansätze internationaler Organisationen zum Qualitätsmanagement in der Statistik

- Als Antwort auf die Finanzkrisen seit den 1990er Jahren entwickelte der IWF den DQAF in Form von Standards zur Förderung der Datentransparenz und zur Unterstützung der Glaubwürdigkeit statistischer Systeme
- Diesen hat der IWF im Jahr 2012 unter dem Eindruck der letzten globalen Finanzkrise mit dem "Special Data Dissemination Standard Plus" (SDDS Plus) um eine weitere umfassende Stufe ergänzt

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Ansätze internationaler Organisationen zum Qualitätsmanagement in der Statistik

- Der ESCP wurde 2005 vom European Statistical System Committee (ESSC) verabschiedet
- 2011 wurde er durch eine revidierte Version ersetzt und um einen Quality Assurance Framework ergänzt
- Der QAF dient als Richtlinie für die Implementierung des ESCP
- Beim ESCP basiert die Datenqualität auf 15 Grundsätzen hinsichtlich der institutionellen Verfassung, der statistischen Prozesse als Erhebung, Aufbereitung und Veröffentlichung statistischer Daten sowie der statistischen Produkte

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Ansätze nationaler statistischer Institutionen zum Qualitätsmanagement in der Statistik

- Die Webseite der UNSD
 - <https://unstats.un.org/unsd/dnss/QualityNQAF/nqaf.aspx> gibt einen umfassenden Überblick über die Veröffentlichungen nationaler statistischer Institutionen zu diesem Thema
 - Ausführliche Literatur gibt es für die OECD-Länder
 - Hinzu kommen Beschreibungen nationaler Ansätze in einigen Ländern
 - Afrikas
 - Lateinamerikas und der Karibik sowie von
 - Indonesien

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Die Situation in Deutschland

- Die Webseite der UNSD bezieht sich auf die
 - Broschüre des Statistischen Bundesamtes von 2003 „Quality Standards in German Official Statistics“. Hierzu gibt es die deutsche Übersetzung als „Die Qualitätsstandards der amtlichen Statistik“ von 2006; sowie
 - Qualitätsberichte seit 2005 zu allen Bundesstatistiken

- Dem Konzept der Qualitätsberichte liegen der Qualitätsbegriff des ESS und die Grundsätze zur Qualität statistischer Produkte nach dem Verhaltenskodex Europäische Statistiken zugrunde

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Die Situation in Deutschland

- Im Rahmen des Special Data Dissemination Standard (SDDS) übermittelt Deutschland bereits seit 1996 Statistiken zu verschiedenen institutionellen über eine zentrale Übertragung
- Aufbauend darauf fordert der revidierte Standard die Veröffentlichung zusätzlicher wirtschafts- und finanzstatistischer Ergebnisse im Hinblick auf eine verbesserte Informationsbereitstellung für die Finanzstabilitätsanalyse und die Krisenprävention in einem Umfeld fortschreitender wirtschaftlicher und finanzieller Integration
- Der neue Standard richtet sich insbesondere an Länder mit einem für das globale Finanzsystem relevanten Finanzsektor

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Die Situation in Deutschland

- Deutschland hat im November 2014 den Beitritt zum SDDS Plus erklärt und veröffentlicht seit Mitte Februar 2015 zunächst sechs der dort zusätzlich geforderten neun Datenkategorien
 - Vermögensbilanzen nach Sektoren
 - Transaktionen des Staates
 - Bestände an Schuldverschreibungen nach Schuldner- und Gläubigersektoren und
 - Coordinated Portfolio Investment Survey
 - Coordinated Direct Investment Survey
 - Currency Composition of Foreign Exchange Reserves
- Für drei Datenbereiche existieren Übergangspläne zur Umsetzung der Anforderungen bis spätestens zum Ende der festgeschriebenen Übergangsperiode (Ende 2019). Es sind dies die
 - Bruttostaatsverschuldung
 - Financial Soundness Indicators
 - Forderungen und Verbindlichkeiten der Nichtbank-Finanzintermediäre

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Qualitätsstandards für die Finanzstatistiken des Staates nach DQAF

- Prerequisites of quality
- Assurances of integrity
- Methodological soundness
- Accuracy and reliability
- Serviceability
- Accessibility

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Qualitätsstandards für die Finanzstatistiken des Staates nach ESCP

- **Institutioneller Rahmen**
 - Fachliche Unabhängigkeit, Neutralität und Objektivität
 - Gesetzlicher Auftrag zur Datenerhebung mit der Möglichkeit der Auskunftspflicht
 - Statistische Geheimhaltung von Einzeldaten
 - Verpflichtung zur Qualität
 - Bereitstellung angemessener Ressourcen
- **Statistische Prozesse**
 - Anwendung einer adäquaten Methodik und sachgerechter Verfahren
 - Wirtschaftlichkeit
 - Vermeidung einer übermäßigen Belastung der Befragten
- **Statistische Produkte**
 - Relevanz
 - Genauigkeit
 - Aktualität und Pünktlichkeit
 - Verfügbarkeit und Transparenz
 - Vergleichbarkeit
 - Kohärenz

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Ein Fallbeispiel: Griechenland

- In Europa war die Entwicklung von Qualitätsstandards für die Finanzstatistik des Staates bis zuletzt eng mit der Entstehung und dem Verlauf der Staatsschuldenkrise in Griechenland verbunden
- Bezug genommen wird hier auf verschiedene Berichte und Tatbestände
 - Bericht der EU-Kommission von 2004 zur Finanzstatistik in Griechenland
 - Bericht der EU-Kommission von 2010 zur Finanzstatistik in Griechenland
 - ESYE und ELSTAT
 - Andreas Georgiou
 - Kritische Stellungnahme Eurostats zur griechischen Finanzstatik

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Ein Fallbeispiel: Griechenland

- Bericht der EU-Kommission von 2004 zur Finanzstatistik in Griechenland
 - Bereits im November 2004 veröffentlichte Eurostat einen umfangreichen Bericht über die von der griechischen Regierung vorgelegten Angaben zum Staatsdefizit und zur Staatsverschuldung zwischen 1997 und 2003. Der Bericht sagte aus, dass die von Griechenland übermittelten statistischen Daten nicht korrekt gewesen wären. Zurückgeführt wurde dies darauf, dass ESYE die ihm vorliegenden Daten falsch ausgewertet habe, und die Behörden und Ministerien dem Amt gefälschte Statistiken geliefert hätten.
 - Demzufolge wurden in den Jahren vor 2004 in elf Einzelfällen falsche Zahlen gemeldet.
 - Zudem lag das Staatsdefizit in der Zeit von 1997 bis 2003 stets über 3 Prozent des BIP. Somit erfüllten die griechischen Defizitangaben den für die Maastrichter EU-Konvergenzkriterien vereinbarten Grenzwert von maximal drei Prozent nicht. Griechenland hätte der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion auf der Grundlage korrekter Daten nicht beitreten dürfen.
 - Unter anderem hatten US-Banken wie Goldman Sachs und JP Morgan Griechenland in den vorhergehenden zehn Jahren dabei geholfen, das Ausmaß seiner Staatsverschuldung zu verschleiern. Neu aufgenommene Kredite wurden als Währungsgeschäfte verbucht. Im Gegenzug wurden künftig zu erwartende Einnahmen abgetreten - zum Beispiel Einnahmen aus Flughafengebühren und Lotteriegewinnen.

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Ein Fallbeispiel: Griechenland

- Bericht der EU-Kommission von 2010 zur Finanzstatistik in Griechenland
 - Aus dem Bericht der EU-Kommission zu den Statistiken Griechenlands vom 8. Januar 2010 ergab sich das Bild einer regelrechten Fälscherwerkstatt. Die Kommission urteilte, das griechische statistische Amt ESYE liefere keine zuverlässigen Daten, da es dort „qualitative methodische Mängel“ gebe und das Amt „am Gängelband der Politik“ sei.
 - Der Bericht zeigte unter anderem auf, dass die in den Jahren zwischen 1997 und 2003 sowie im Jahr 2009 von den griechischen Behörden der Kommission mitgeteilten Staatsdefizite nicht nach den europäischen Regeln berechnet waren. Die Korrektur des griechischen Staatsdefizits innerhalb weniger Monate des Jahres 2009 auf das Dreifache hätte fast ausschließlich statistische Gründe. Hierbei ist allerdings anzumerken, dass es sich bei den ersten Meldungen der Defizitzahlen in 2008 für das Jahr 2009 um *Projektionen* handelte und erst ab Beginn des Jahres 2010 ein *statistisches Ergebnis* vorlag. Insofern gab es auch bei der Erstellung der Projektionen technische Mängel, die selten zur Diskussion gestellt wurden.
 - Die Anmerkungen des Berichts zu Fragen der Erhebung und Aufbereitung der statistischen Daten umfassten unterschiedliche Punkte wie die „Korrektur der Staatskonten“, die „Erfassung der Steuereinnahmen“ sowie die „Ausgaben für den Erwerb von militärischem Gerät“. Beispielsweise waren die Militärausgaben dem Lieferungs- und nicht dem Bestelljahr zugeordnet. Solange diese Schwächen nicht behoben seien, bleibe die Zuverlässigkeit der Daten fragwürdig, heißt es in dem Bericht.

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Ein Fallbeispiel: Griechenland

- Bericht der EU-Kommission von 2010 zur Finanzstatistik in Griechenland
 - Der Bericht machte deutlich, dass Griechenland seine Defizitstatistik auch nach dem ersten „Statistik-Skandal“ von 2004 nicht in Ordnung gebracht hatte. Eurostat hatte 2006 einen „Aktionsplan“ aufgestellt, der den griechischen Behörden Vorgaben für eine verbesserte Erfassung verschiedener statistischer Größen machte.
 - Aus dem Kommissionsbericht ging aber hervor, dass diese Vorgaben so gut wie nicht erfüllt wurden. Darüber hinaus seien in der griechischen Statistik neue Fehler zutage getreten, die die großen Diskrepanzen erst erklärten.
 - Eurostat erhob zudem schwere Vorwürfe gegen die griechischen Behörden wegen deren Verhaltens im Oktober 2009. Zunächst seien die Nachfragen von Eurostat nach den Gründen der ersten Revision zwischen dem 12. und 21. Oktober 2009 komplett unbeantwortet geblieben. Stattdessen seien erst am 21. Oktober 2009 - am Vorabend der Veröffentlichung neuer Defizit-Zahlen durch die Luxemburger Behörde - die neuen Daten eingegangen. In den Tagen davor - zwischen dem 16. und 21. Oktober - sei Eurostat mehrfach vom griechischen Statistikamt ESYE informiert worden, dass zwar neue Zahlen vorlägen, dass die neue Regierung aber zunächst habe verhindern wollen, dass diese Zahlen nach Luxemburg und nach Brüssel geschickt würden. Die dann eingegangene Mitteilung vom 21. Oktober 2009 sei zudem unvollständig gewesen und habe neue Fragen aufgeworfen.

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Ein Fallbeispiel: Griechenland

■ ESYE und ELSTAT

- Die im Oktober 2009 gewählte PASOK-Regierung brachte relativ zügig ein Gesetz zur Unabhängigkeit der nationalen Statistikbehörde ein, um politische Einflussnahme und Manipulation der amtlichen Statistik auszuschließen. Dies sollte auch die institutionellen und prozeduralen Missstände bei der Überprüfung der Staatsausgaben und bei der Erfassung der Steuereinnahmen überwinden helfen.
- Auf Empfehlung von Eurostat wurde schließlich das Griechenlands ESYE aufgelöst und im Juli 2010 wurde ELSTAT (*Ellinikí Statistiki Archí*) als neues griechisches statistisches Amt mit Sitz in Piräus gegründet. Als regierungsunabhängige Behörde wurden ihm sämtliche ESYE-Aufgaben übertragen. Im Gegensatz zu ESYE untersteht ELSTAT aber nur der Kontrolle des griechischen Parlaments. Von den sieben Mitgliedern des Führungsgremiums werden vier vom Präsidium des griechischen Parlaments gewählt; je ein weiteres Mitglied wird vom Finanzministerium, dem Präsidenten der griechischen Zentralbank und dem Verband der Angestellten von Elstat ernannt.
- Elstat erhebt, bereitet auf und analysiert alle statistischen Informationen zu Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Zu den Aufgaben von Elstat gehört auch die Durchführung der Volkszählungen.



Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Ein Fallbeispiel: Griechenland

■ Andreas Georgiou

- Andreas Georgiou's Geschichte beginnt im Frühjahr 2010. Damals erbat Griechenland wegen drohender Zahlungsunfähigkeit Finanzhilfe. Es folgte das erste Milliarden-Rettungspaket durch die Länder der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und den Internationalen Währungsfonds (IWF). In diesem wilden Frühjahr 2010 arbeitete Andreas Georgiou, gebürtiger Grieche, noch beim IWF in Washington.
- Kollegen, die für Griechenland zuständig waren, luden ihn zu einem informellen Essen ein. Mit dabei war der damalige Finanzminister des Landes, George Papakonstantinou.
- Der Minister, so erzählte Andreas Georgiou, berichtete von einer unabhängigen statistischen Behörde, die man in Athen gegründet habe. Ganz freiwillig hatte die Regierung sie nicht geschaffen. Die anderen EU-Länder und vor allem Eurostat waren der unzuverlässigen Daten aus Athen überdrüssig geworden und forderten angesichts der Milliarden an Rettungsgeldern eine glaubwürdige Reform der amtlichen Statistik in Griechenland.
- Der Finanzminister George Papakonstantinou hielt Andreas Georgiou offenbar für einen guten Kandidaten für den Chefposten. Er könne sich ja bewerben, schlug er vor. Georgiou zögerte zunächst. Ein Kollege beim IWF riet ihm ab, außerdem wurde Georgiou's Tochter gerade erst geboren. Aber dann habe er der Verlockung nicht widerstehen können, nach 30 Jahren in Amerika seinem Heimatland in der Staatsschuldenkrise zu helfen. „Ich dachte, ich kann etwas beitragen“, sagte er.

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Ein Fallbeispiel: Griechenland

- **Kritische Stellungnahme Eurostats zur griechischen Finanzstatistik (Opinion of the European Statistical Governance Advisory Board (ESGAB), concerning professional statistical independence and staffing resources in the Hellenic Statistical Authority (Elstat), Helsinki, 11 May 2017)**
 - Es sei paradox, dass Andreas Georgiou und zwei seiner Mitarbeiter strafrechtlich verfolgt würden, obwohl sie nach Einschätzung der EU-Kommission und anderer internationaler Organisationen nur die vorgegebenen internationalen und europäischen statistischen Standards angewandt hätten, schreiben die Fachleute.
 - Gegen jene, die vor 2009 für erhebliche Fehlmeldungen zum Staatsdefizit verantwortlich gewesen seien, werde dagegen nicht einmal ermittelt. Denn schon im Jahr 2004 hatte sich herausgestellt, dass Griechenland der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion im Jahr 2001 nur aufgrund falscher Defizitzahlen beitreten konnte. Zudem lag bis 2016 die Neuverschuldung kein einziges Mal unter dem Maastricht-Kriterium von 3 Prozent des BIP – von der Entwicklung der Staatsverschuldung weit oberhalb der Maastricht-Grenze von 60 Prozent der BIP ganz zu schweigen.
 - Zudem sind die EU-Staaten gesetzlich verpflichtet, diese Standards gemäß ESVG bei ihren Datenübermittlungen an die EU-Kommission einzuhalten.

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Ein Fallbeispiel: Griechenland

- **GREECE, IMF Country Report No. 17/40, February 2017
2016 ARTICLE IV CONSULTATION—PRESS RELEASE; STAFF REPORT;
AND STATEMENT BY THE EXECUTIVE DIRECTOR FOR GREECE,
AUSZUG ZUR STATISTIK (§36):**

- **The quality of official statistics has continued to improve, and the gains must be preserved in the face of ongoing political pressures.**
 - Significant progress was achieved in improving the quality of Greek statistics since the establishment of the independent Hellenic Statistical Authority, ELSTAT, in 2010.
 - In particular, data compilation processes have been improved, including coverage, timeliness, and consistency with international statistical standards, and data provision is broadly adequate for surveillance.
 - Technical assistance from the IMF, Eurostat, and other member states has been important in this regard.
 - Nonetheless, as noted above, revisions of national accounts and fiscal data are frequent, significant, and consistently biased to the downside, and continuing discrepancies in fiscal reporting remain.³⁰
 - The authorities should protect the gains achieved so far by defending the statistical agency against any efforts to undermine its credibility, guaranteeing its professional independence, and addressing remaining shortcomings in reporting, while firmly respecting the “Commitment on Confidence in Statistics” that was endorsed by the government in 2012.

³⁰ While Eurostat has validated most of the Greek fiscal data without reservation since 2010, it did not validate Greece’s general government financial accounts, recently withdrawing existing data from publication.

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Ein Fallbeispiel: Griechenland

- **Entwicklungen, die zur Verbesserung der Qualität beitragen**
 - Institutionen – Kooperation (Memorandum of Understanding)
 - Register – Staat und öffentlicher Sektor
 - Datenquellen (Kassenrechnung, Schulden, ...)
 - Chart of Accounts (neuer Kontenrahmen und Haushaltskonten)
 - Buchhaltungsgrundsätze (Vollständigkeit, ...)
 - Kassenrechnung versus doppelter Buchführung
 - Implikationen (Vollständigkeit, Genauigkeit, Bewertung, ...)
 - Haushaltsgrundsätze (Bruttoprinzip, Kassenwirksamkeitsprinzip)
 - Erstellung einer monatlichen Kassenrechnung
 - Übergang zu VGR-Daten nach *ESVG 2010*

Zur Qualitätsmessung finanzstatistischer Daten

Vielen Dank!