

Neuchâtel, 31. Januar 2017

Fachliche Unabhängigkeit

Empfehlungen des Ethikrates zur Anwendung der Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz

1 Einleitung

Die «fachliche Unabhängigkeit» ist eine der tragenden Säulen der öffentlichen Statistik. Sie bildet die Grundlage für das Vertrauen in die Arbeit der Statistikstellen und in die von ihnen produzierten statistischen Ergebnisse. Der Verhaltenskodex für europäische Statistiken führt die «fachliche Unabhängigkeit» sogar als ersten «Grundsatz» auf und bezeichnet sie als «Garant für die Glaubwürdigkeit der europäischen Statistiken». Mit diesem Papier soll dieses Grundprinzip näher erläutert und vor allem der Frage nachgegangen werden, welche rechtlichen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen zur Gewährleistung der fachlichen Unabhängigkeit gegeben sein sollten.

2 Grundprinzip 6 «Fachliche Unabhängigkeit» gemäss Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz

Die Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz beschreibt das Grundprinzip 6 «Fachliche Unabhängigkeit», das als erstes Prinzip im Kapitel «II. Unabhängigkeit» eingebettet ist, wie folgt:

Die Statistikstellen sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben fachlich unabhängig, insbesondere gegenüber politischen Instanzen und Interessengruppen.

Indikatoren:

- 6.1 *Um die Einhaltung des Grundprinzips sicherzustellen, sind die Produktion und die Diffusion der statistischen Informationen in geeigneter Form organisiert. Stellen, die nicht ausschliesslich Statistik betreiben, bezeichnen für ihre statistischen Arbeiten eine oder mehrere Statistikstellen.*
- 6.2 *Der Leiter der Statistikstelle ist hierarchisch so angesiedelt, dass der Zugang zum obersten Kader der Verwaltung und zur politischen Behörde gewährleistet ist.*
- 6.3 *Der Leiter verfügt über ein professionelles Profil von höchstem Niveau.*
- 6.4 *Der Leiter ist verantwortlich dafür, dass die Verbreitung der Statistiken in unabhängiger Weise erfolgt.*
- 6.5 *Der Leiter trägt die Verantwortung für die Festlegung der statistischen Methoden, der Standards und Verfahren, des Inhalts und des Zeitplans für die Veröffentlichung.*
- 6.6 *Statistische Ergebnisse werden getrennt von politischen Mitteilungen veröffentlicht.*
- 6.7 *Die Statistikstelle nimmt gegebenenfalls öffentlich zu statistischen Fragen Stellung, auch zu Kritik an Ergebnissen der öffentlichen Statistiken und zu deren Missbrauch.*

3 Was ist eine Statistikstelle?

3.1 Vorbemerkung

Die fachliche Unabhängigkeit in der öffentlichen Statistik betrifft das Verhältnis einer Statistikstelle zu den übergeordneten Instanzen, politischen Behörden und Interessengruppen im Rahmen der Erfüllung ihrer statistischen Aufgaben. Es ist somit wichtig zunächst zu klären, was unter einer Statistikstelle zu verstehen ist, denn nur für diese gilt das Grundprinzip der fachlichen Unabhängigkeit.

3.2 Definition der Statistikstelle

Die Charta zählt im Anhang 1 unter Ziffer 5. die Stellen auf, die im Rahmen der Charta als Statistikstellen gelten. Dazu gehören:

- das Bundesamt für Statistik (BFS);
- die KORSTAT und die ihr angehörenden regionalen statistischen Ämter und Statistikstellen;
- alle anderen Verwaltungseinheiten des Bundes (im Sinne des Bundesstatistikgesetzes) und alle öffentlich-rechtlichen Institutionen die teilweise dem Bundesstatistikgesetz unterstellt sind, die regelmässig in eigener Verantwortung statistische Informationen produzieren und veröffentlichen;
- alle anderen Verwaltungseinheiten oder öffentlich-rechtlichen Institutionen eines Kantons oder einer Gemeinde, die regelmässig in eigener Verantwortung statistische Informationen produzieren und veröffentlichen.

Diese Aufzählung ist nur teilweise geeignet, eine Statistikstelle zu definieren, für die das Grundprinzip der fachlichen Unabhängigkeit im Sinne der Charta gelten soll. Sie stellt eher eine Liste der Ansprechpartner und Koordinationsstellen im Bereich öffentliche Statistik aus organisatorischer Sicht dar. Im Kontext mit der fachlichen Unabhängigkeit ist eine Definition der Statistikstelle notwendig. In diesem Sinne sollte eine Statistikstelle folgende konstitutive Elemente aufweisen:

- Sie ist mit Aufgaben der öffentlichen Statistik als Kernaufgabe beauftragt.
- Sie erfüllt keine administrativen Aufgaben, die im Zielkonflikt mit der öffentlichen Statistik stehen.
- Sie produziert und verbreitet in eigener Verantwortung statistische Informationen.
- Sie trifft in eigener Verantwortung die Methodenwahl in einem oder mehreren der folgenden Bereiche: Datenerhebung, Datenplausibilisierung, Datenbereinigung, Datenauswertung und Datenanalyse.

Die in diesem Papier gemachten Ausführungen zur fachlichen Unabhängigkeit sind somit in erster Linie für Statistikstellen gemäss obiger Definition relevant. Für die übrigen Ansprechpartner und Koordinationsstellen im Bereich öffentliche Statistik stellen sie wichtige Leitlinien dar, sollten sie später Aufgaben der erwähnten Art übernehmen.

4 Rechtlicher und politischer Rahmen

Die (fachliche) Unabhängigkeit der Statistikstellen ist nicht absolut, denn diese sind in der Regel in eine Verwaltungsstruktur eingebunden, die wiederum einen Rechtsrahmen hat und definierten politischen und administrativen Prozessen untersteht. Zu erwähnen seien hier vor allem die finanziellen Rahmenbedingungen und die politische Genehmigung des statistischen Programms. Die Statistikstelle kann also nur im Rahmen der bewilligten Budgetkredite und des verabschiedeten statistischen Programms fachlich unabhängig handeln.

5 Gegenstand der fachlichen Unabhängigkeit

Wie bereits erwähnt, bezieht sich die fachliche Unabhängigkeit im engeren Sinne auf das Verhältnis der Statistikstellen zu den übergeordneten Stellen, den politischen Behörden und Interessengruppen. Es geht darum, dass die Statistikstellen ihren statistischen Auftrag frei von politischen und sonstigen Ausseneinflüssen erfüllen können, und zwar auf der Grundlage der in der Charta festgehaltenen Prinzipien der Wissenschaftlichkeit, Objektivität, Unparteilichkeit und Qualität sowie unter Einhaltung des Datenschutzes und der Zugänglichkeit.

Die fachliche Unabhängigkeit beinhaltet folgende Elemente:

- unabhängige Wahl der Verfahren, Definitionen, Methoden und Quellen (Prinzip 16);
- unabhängige Wahl der zu produzierenden und zu veröffentlichenden statistischen Inhalte, insbesondere auf der Basis des statistischen Jahres- oder Mehrjahresprogramms und unter Berücksichtigung des Informationsbedarfs der Nutzerinnen und Nutzer;
- unabhängige Wahl der Diffusionsmedien und des Diffusionszeitpunktes (Prinzipien 20 und 21);
- Trennung von statistischen und politischen Mitteilungen: damit wird die fachliche Unabhängigkeit auch optisch offengelegt (Indikator 6.6); die Informationen der öffentlichen Statistik müssen als solche klar erkennbar sein, idealerweise mit einem speziellen Label (Indikator 19.1);
- Öffentliche Stellungnahme zu statistischen Fragen, auch zu Kritik an Ergebnissen der öffentlichen Statistiken und deren Missbrauch (Indikator 6.7).

Die so beschriebene fachliche Unabhängigkeit steht nicht im Widerspruch zur Zusammenarbeit mit den Fachdepartementen und den politischen Behörden. Im Gegenteil: die Einhaltung des Grundprinzips der Relevanz der statistischen Informationen, die Erfüllung der Qualitätsstandards und die Beachtung des Grundprinzips der Objektivität setzen voraus, dass alle verfügbaren Quellen und Informationen geprüft und verarbeitet werden. Die Zusammenarbeit mit den anderen Stellen ist somit zu fördern und nicht zu meiden. Die fachliche Unabhängigkeit wird dadurch in keiner Weise beeinträchtigt, entscheidet doch die Statistikstelle in letzter Instanz, unter Berücksichtigung des Informationsbedarfs der Nutzerinnen und Nutzer, über Inhalte, Verfahren, Definitionen, Methoden, Veröffentlichung, Diffusionsmedien und -zeitpunkt.

Schliesslich sei nochmals betont, dass die fachliche Unabhängigkeit nur bei gleichzeitiger Beachtung wichtiger Prinzipien der Charta Sinn macht. Es sind dies in erster Linie die Prinzipien der Unparteilichkeit und Objektivität (Prinzip 7), der Verantwortlichkeit (Prinzip 8) und der Gegendarstellung (Prinzip 9), die im selben Kapitel «II. Unabhängigkeit» aufgeführt sind. Denn genau darin liegt die Glaubwürdigkeit begründet. Fachliche Unabhängigkeit bedeutet Freiheit, dieser sind allerdings durch die soeben erwähnten Prinzipien enge Grenzen gesetzt.

6 Rahmenbedingungen der fachlichen Unabhängigkeit

Die fachliche Unabhängigkeit, wie unter 5 beschrieben, kann nur dann erfolgreich und effektiv umgesetzt werden, wenn gewisse Rahmenbedingungen rechtlicher, organisatorischer und personeller Art erfüllt sind. Diese stellen einen gewissen Schutz der fachlichen Unabhängigkeit der Statistikstelle dar.

6.1 Rechtliche Verankerung

Sowohl die öffentliche Statistik als Staatsaufgabe als auch die damit beauftragte(n) Statistikstelle(n) sollten rechtlich verankert sein, idealerweise in einem Gesetz, mindestens aber in einer Verordnung. Zudem sollte die fachliche Unabhängigkeit der Statistikstellen von politischer und anderer externer Einflussnahme bei der Entwicklung, Produktion und Verbreitung von Statistiken rechtlich, idealerweise gesetzlich, garantiert sein. Der Verhaltenskodex für europäische Statistiken erwähnt die rechtliche Verankerung der Unabhängigkeit der Statistikstellen bereits im ersten Indikator (1.1). Auch wenn diese explizite Forderung in der Schweizer Charta fehlt, sollte diesem Aspekt bei der Vorbereitung bzw. Anpassung der gesetzlichen Grundlagen Beachtung geschenkt werden.

6.2 Veröffentlichung des statistischen Programms

Das Vorhandensein eines statistischen Jahres- oder Mehrjahresprogramms der öffentlichen Statistik, das die Prioritäten für den Informationsbedarf in Abhängigkeit von den verfügbaren finanziellen Mitteln festlegt und das veröffentlicht wird, trägt zur fachlichen Unabhängigkeit gegenüber dem potenziellen Druck von aussen bei. Ebenso der im Voraus bekanntgegebene Zeitplan der Veröffentlichung von statistischen Informationen (Prinzip 21). Das statistische Programm ist somit eine der wichtigen Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung der fachlichen Unabhängigkeit.

6.3 Organisatorische Massnahmen

Fachliche Unabhängigkeit einer Statistikstelle ist gegeben, wenn diese in eigener Verantwortung und weisungsfrei im Rahmen des Auftrags der öffentlichen Statistik handeln kann. Eine geeignete Organisation kann die Erfüllung dieses Prinzips erleichtern, idealerweise durch eine institutionelle Trennung der öffentlichen Statistik vom Verwaltungsvollzug. Eine von der Kernverwaltung ausgegliederte Statistikstelle würde diesem Prinzip am besten entsprechen. Eine Statistikstelle, die in einer öffentlichen Verwaltung eingebettet und deshalb rechtlich nicht selbstständig ist, sollte auf einer möglichst hohen hierarchischen Ebene angesiedelt sein, damit die direkten Kontakte zum obersten Kader der Verwaltung und zur politischen Behörde gewährleistet sind (vgl. auch Indikator 6.2). In jedem Fall sollte die verantwortliche Behörde mit geeigneten organisatorischen und rechtlich verankerten Massnahmen die fachliche Unabhängigkeit der Statistikstelle garantieren. Zudem setzt fachliche Unabhängigkeit voraus, dass der Statistikstelle keine administrativen Aufgaben zugeordnet sind, die im Widerspruch oder im Zielkonflikt mit der Kernaufgabe der öffentlichen Statistik stehen können.

6.4 Personelle Aspekte

Gemäss Charta (Indikatoren 6.2 bis 6.5) ist der Leiter / die Leiterin der Statistikstelle im Zusammenhang mit der Umsetzung der fachlichen Unabhängigkeit verantwortlich für die Verbreitung der Statistiken in unabhängiger Weise (Indikator 6.4) und für die Festlegung der statistischen Methoden, der Standards und Verfahren, des Inhalts und des Zeitplans für die Veröffentlichung. Um diese Verantwortung wahrzunehmen, soll der Leiter / die Leiterin über ein professionelles Profil von höchstem Niveau verfügen (Indikator 6.3). Fachliche Unabhängigkeit bedeutet aber auch, dass die Wahlbehörde den Leiter oder die Leiterin einer Statistikstelle allein auf der Grundlage der fachlichen Eignung und nicht aufgrund politischer Kriterien bestimmt. Zur hierarchischen Ansiedlung des Leiters / der Leiterin der Statistikstelle sei auf Punkt 6.3 verwiesen.

6.5 Ressourcen

Wie bereits erwähnt, hängt der finanzielle Spielraum der Statistikstelle vom bewilligten Budget ab. Die wirkungsvolle Umsetzung des Grundprinzips der fachlichen Unabhängigkeit wird erleichtert bzw. gefördert, wenn zur Erfüllung des Auftrags der öffentlichen Statistik der Statistikstelle genügend Ressourcen zugesprochen werden. Andererseits sollten andere Einnahmen, die eine gewisse Abhängigkeit implizieren könnten nur aufgrund klarer vertraglicher Vereinbarungen, die die Unabhängigkeit der Statistikstelle garantieren, zugelassen werden.
