

Empfehlungen des Ethikrats vom 20. Mai 2014 zur Umsetzung der Elemente „Gleichzeitigkeit“ und „Möglichkeit der vorzeitigen Information“ bei der Veröffentlichung von Ergebnissen der öffentlichen Statistik (Teile des Prinzips 21 der Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz vom 31. Mai 2012)

1. Gegenstand der Empfehlungen

Das Prinzip 21 über Pünktlichkeit, Gleichzeitigkeit und vorzeitige Information enthält wesentliche Grundsätze zur Diffusion von Ergebnissen der öffentlichen Statistik. Die vorliegenden Empfehlungen, die der Ethikrat entwickelt und nach erfolgter Konsultation der Produzenten auf Bundes- und regionaler Ebene verabschiedet hat, sollen die Produzenten von öffentlichen Statistiken in der konkreten Umsetzung der eng miteinander verknüpften Elemente „Gleichzeitigkeit“ und „Möglichkeit der vorzeitigen Information“ im Sinne einer möglichst einheitlichen, auch aus internationaler Sicht guten Praxis unterstützen.

Das Prinzip 21 der Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz ist wie folgt formuliert:

„Die regelmässigen statistischen Informationen werden nach einem im Voraus bekannt gegebenen Zeitplan veröffentlicht. Die Verbreitung statistischer Informationen erfolgt an alle Benutzer gleichzeitig.“

„Einem beschränkten und klar definierten Kreis von Benutzern kann eine vorzeitige Information unter Embargo eingeräumt werden. Dieser Kreis wird bekannt gegeben.“

Näheres über Gleichzeitigkeit und vorzeitiger Information findet sich im Indikator 21.2 der Charta, nach dem „alle Benutzer gleichzeitig gleichberechtigten Zugang zu statistischen Daten haben und der Kreis der im Voraus informierten externen Benutzer beschränkt, kontrolliert und öffentlich bekannt gegeben wird“. Auch Indikator 21.3, der vorsieht, dass „falls Informationen unberechtigt an die Öffentlichkeit gelangen, die Modalitäten der vorzeitigen Freigaben überarbeitet werden müssen“, wird in diesen Empfehlungen näher spezifiziert.

Die vorliegenden Empfehlungen äussern sich hingegen nicht zu den Elementen des Prinzips 21 über Pünktlichkeit, Gleichberechtigung des Zugangs und Art der Bekanntgabe des Veröffentlichungszeitpunkts und allfälliger Abweichungen davon, die in den Indikatoren 21.1 und 21.4 der Charta angesprochen sind. Sie gehen aber davon aus, dass jeder Produzent für alle seine Ergebnisse der öffentlichen Statistik

eine regelmässig aktualisierte Liste der geplanten Veröffentlichungstermine auf seiner Webseite führt.

Nähere Erläuterungen zum Geltungsbereich dieser Empfehlungen sind in **Anhang 1** aufgeführt.

2. Grundsätzliches

Die konsequenteste und den kleinsten administrativen Aufwand verursachende Handhabung des Gleichzeitigkeitsprinzips besteht im vollständigen Ausschluss der Möglichkeit, ausgewählten Benutzern einen vorzeitigen Zugriff zu gewähren. In diesem Fall kommt niemand ausserhalb des verantwortlichen Statistikproduzenten in den Genuss vorzeitiger Information; alle Benutzer (oder mindestens diejenigen, die auf die elektronischen Produkte des Produzenten zugreifen können) haben zu einem gleichen frühesten Zeitpunkt die Möglichkeit, neue Ergebnisse, deren Veröffentlichungszeitpunkt vom Produzenten im Voraus angekündigt worden ist, einzusehen. Diese strikte Praxis wird in vielen Ländern des Europäischen Statistiksystems mindestens für die durch das zentrale Statistikamt erstellten Ergebnisse der öffentlichen Statistik befolgt; einzige Ausnahme sind Datenserviceprovider und Presseagenturen, die eine kurze Vorlaufzeit erhalten, sowie vorzeitige Übermittlungen an EUROSTAT innerhalb des Europäischen Statistischen Systems ESS zur Erstellung von öffentlichen Statistiken auf europäischer Ebene.

Neben der Minimierung des Risikos von „Leaks“ während der Sperrfrist ist ein wichtiger Grund für diese strikte Praxis, dass durch eine Gewährung von vorzeitiger Information über die definitiven Ergebnisse an wenige der Zeitpunkt der allgemeinen Veröffentlichung entsprechend verzögert und somit das Prinzip der Aktualität (Prinzip 22), das vor allem bei marktrelevanten Wirtschaftsstatistiken einen hohen Stellenwert hat, beeinträchtigt wird.

Die schweizerische Praxis kennt jedoch die vorzeitige Informationsabgabe seit langem, und die oben erwähnten Zitate aus der Charta tragen diesem Umstand Rechnung. Bei der Handhabung müssen sich die verantwortlichen Leiter der Statistikstellen jedoch immer bewusst sein, dass dies eine beschränkte Ausnahme darstellen soll, die einer guten Begründung bedarf, in möglichst wenigen Fällen zur Anwendung kommen sollte und nicht automatisch zu gewähren oder weiterzuführen ist. Die vorliegenden Empfehlungen sollen deshalb für jeden Produzenten, der von der vorzeitigen Informationsabgabe Gebrauch macht, auch der Anlass sein, die bestehende Praxis zu überprüfen und gegebenenfalls Optionen für eine zurückhaltendere Praxis zu entwickeln. Die Mitglieder des Ethikrats sind auf Anfrage gerne bereit, die Produzenten bei dieser Umsetzung zu unterstützen.

3. Die Empfehlungen im Einzelnen

Empfehlung 1: *Erfolgt die allgemeine Verbreitung neuer Ergebnisse der öffentlichen Statistik in verschiedenen Formen (Pressemitteilungen; Webseite; Datenbank, Printprodukte), so hat der verantwortliche Produzent die Ergebnisse mindestens in allen elektronischen Formen auf denselben, vorher angekündigten Zeitpunkt zur Verfügung zu stellen. In der Regel bedeutet dies eine Gleichzeitigkeit innerhalb von 15 Minuten.*

Erläuterungen zu Empfehlung 1:

Im Hinblick auf die Bemühungen gewisser Benutzer, marktrelevante Informationen vor anderen Marktteilnehmern zu erhalten, ist der Gleichzeitigkeit zum elektronischen Zugang zu neuen Ergebnissen der öffentlichen Statistik eine ganz besondere Beachtung zu schenken, und zwar auch dann, wenn keinem Benutzer eine ausdrückliche vorzeitige Information zugestanden wird. Der angegebene Zeitraum von maximal 15 Minuten gilt deshalb für den Zeitraum nach dem im Voraus angekündigten Veröffentlichungstermin, innerhalb dessen alle elektronischen Produkte, welche die neuen Ergebnisse (oder Teile davon) enthalten, für alle Benutzer erhältlich sein sollen.

Für Produkte in Printform mit neuen Ergebnissen, die in erster Linie elektronisch verbreitet werden, können keine maximalen Fristen der Gleichzeitigkeit festgelegt werden, doch sollte das Bemühen jedes Produzenten darin liegen, diese so zeitnah zur elektronischen Diffusion wie möglich, aber in keinem Fall vor der elektronischen Veröffentlichung zur Verfügung zu stellen. Werden neue Ergebnisse ausschliesslich in Printform verbreitet, gilt der im Voraus angekündigte Veröffentlichungstermin für diese Form in dem Sinne, dass von diesem Termin an das Produkt vom Produzenten an die Benutzer ausgeliefert wird.

Ergebnisse der öffentlichen Statistik in Form von ausführlicheren Ergebnissen, z.B. in der Gestalt von sehr detaillierten Tabellen in elektronischer oder gedruckter Form, oder analytischer Produkte mit zusätzlichen Informationen, können in einem separaten, nachgelagerten Diffusionsprozess verbreitet werden. Dadurch kann eine Verzögerung in der Diffusion der Hauptergebnisse vermieden werden. Innerhalb dieses zweiten Diffusionsvorgangs muss aber die Gleichzeitigkeit ebenfalls gewahrt sein. Dieselbe Verfahrensweise ist auch auf die separate Diffusion von als solchen gekennzeichneten, provisorischen Ergebnissen in einem separaten, vorgelagerten Diffusionsprozess anwendbar; die ausschliessliche Abgabe solcher Ergebnisse an ausgewählte Benutzer ist hingegen mit der Charta nicht vereinbar.

Werden die Produkte getrenntsprachig in mehreren Sprachen veröffentlicht, gilt das Gebot der Gleichzeitigkeit auch bezüglich aller Sprachversionen.

Es ist wichtig, dass die Vorbereitung der verschiedenen Formen, wie neue Ergebnisse der öffentlichen Statistik verbreitet werden, in der alleinigen inhaltlichen Verantwortung des zuständigen Produzenten liegt. Das gemeinsame Erarbeiten z.B. von Pressemitteilungen für Ergebnisse der öffentlichen Statistik zwischen einer Statistikstelle und einer anderen Stelle ist nur mit der Charta vereinbar, wenn es sich bei dieser anderen Stelle eindeutig um eine Statistikstelle handelt, und wenn der Output sich auf Ergebnisse aus der Zusammenarbeit beider Statistikstellen bezieht (z.B. zwischen einer Bundes- und einer regionalen Statistikstelle). Hingegen ist eine gemeinsame Erarbeitung einer Pressemitteilung für Ergebnisse der öffentlichen Statistik zwischen einem Statistikproduzenten und einer politisch verantwortlichen Stelle problematisch: aufgrund von Indikator 6.6 haben politische Ämter ihre Kommentare zu neuen Resultaten der öffentlichen Statistik getrennt von der Mitteilung des Produzenten zu veröffentlichen; dies kann gleichzeitig oder nachträglich, aber keinesfalls vorzeitig geschehen.

Für nachgelagerte zusätzliche Produkte, die ausschliesslich bereits früher veröffentlichte Ergebnisse enthalten und nicht zeitnah mit der Erstveröffentlichung verbreitet werden, z.B. ein statistisches Jahrbuch, sind die Produzenten in der Gestaltung des Diffusionsprozesses frei und nicht an die vorliegenden Empfehlungen gebunden. Dies gilt auch für externe Benutzer oder Benutzer in anderen Statistikstellen, die eigene Produkte als Kombination von bereits von ihnen selbst oder von anderen veröffentlichten statistischen Ergebnissen herstellen und verbreiten, sofern sie darin auf die für die einzelnen Statistiken verantwortlichen Statistikstellen bzw. Quellen verweisen.

Ergebnisse aus statistischen Dienstleistungen, die die für die Ergebnisse der öffentlichen Statistik verantwortliche Statistikstelle aus derselben Datengrundlage herstellt, können frühestens gleichzeitig mit, aber in keinem Fall vor der Veröffentlichung der Ergebnisse der öffentlichen Statistik dem Auftraggeber oder anderen externen Benutzern bekanntgegeben werden.

Empfehlung 2: *Ein vorzeitiger Zugang für einen externen Benutzer oder einen Benutzer in einer anderen Statistikstelle wird ausschliesslich zu dessen vorzeitigen Kenntnisnahme und für dessen Möglichkeit, interne Vorbereitungsarbeiten für allfällige Massnahmen nach der allgemeinen Veröffentlichung zu treffen, gewährt. Im Falle von Benutzern in anderen Statistikstellen sowie von Datenservice Providern und Presseagenturen sind Vorbereitungs- und Weiterbearbeitungsarbeiten zu einer mit der allgemeinen Veröffentlichung durch die verantwortliche Statistikstelle möglichst zeitnah, aber keinesfalls vorzeitigen Weiterverbreitung inbegriffen.*

Erläuterungen zu Empfehlung 2:

Eine *vorzeitige Information* liegt dann vor, wenn Personen oder Organisationen in ihrer Eigenschaft als externe Benutzer oder Benutzer in anderen Statistikstellen explizit Zugang zu neuen Ergebnissen der öffentlichen Statistik zu einem Zeitpunkt erhalten, der vor dem festgelegten und im Voraus angekündigten Zeitpunkt für die Veröffentlichung liegt. Sie ist nur ausnahmsweise zu gewähren.

Datenserviceprovider sind externe Benutzer, deren Haupttätigkeit in der unmittelbaren Weiterverbreitung von Ergebnissen der öffentlichen Statistik zusammen mit anderen Daten oder Informationen, aber ohne Zufügung eigener Kommentare, liegt. *Presseagenturen* erstellen Auszüge oder Neugestaltungen aus den Medienmitteilungen der Produzenten der öffentlichen Statistik, welche sie ebenfalls zusammen mit anderen Informationen, aber ohne Zufügung eigener Kommentare, anderen Medien zur Verfügung stellen.

Eine ähnliche Rolle kommt *regionalen Statistikstellen* zu, die Ergebnisse für ihre Region, die von der Bundesstatistik veröffentlicht werden, durch ihre Kanäle weiterverbreiten und als zusätzliche Auskunftsstellen für Anfragen fungieren. In diesem Fall können sie allerdings zusätzliche regionsspezifische Kommentare und Erläuterungen hinzufügen; auch ist ihnen die Verwendung dieser Ergebnisse für eine eigene Produktion von öffentlichen Statistiken schon während der Sperrfrist gestattet, sofern keine Diffusion solcher Ergebnisse in diesem Zeitraum erfolgt.

Die übrigen externen Benutzer (ohne *Datenserviceprovider* und *Presseagenturen*) beanspruchen eine vorzeitige Information meist mit der Begründung, dass sie nach der allgemeinen Veröffentlichung als mögliche Ansprechstellen für Medien und das Publikum über mögliche Konsequenzen in Frage kommen. Darunter fallen z.B. die für politische Massnahmen im jeweiligen Fachbereich zuständigen Verwaltungsstellen, welche eine Vorlaufzeit beanspruchen, um sich über Konsequenzen hinsichtlich möglicher Massnahmen Gedanken machen zu können, bevor entsprechende Fragen von den Medien an sie gerichtet werden.

Externe Benutzer, denen ein vorzeitiger Zugang im Sinne dieser Empfehlungen gewährt wird, dürfen bei der verantwortlichen Statistikstelle nicht zwecks Beeinflussung des von dieser festgelegten regulären Diffusionsprozesses intervenieren, da dies einer Verletzung des Prinzips der fachlichen Unabhängigkeit (Prinzip 6) gleichkommen würde. Zudem ist die Nutzung vorzeitiger Information für Markttransaktionen vor dem Zeitpunkt der offiziellen Veröffentlichung strikte untersagt.

Die Nichteinhaltung dieser Empfehlung führt zu Sanktionen gemäss Empfehlung 8; bei Verdacht auf Verletzung des Insidertatbestands erfolgt zudem eine Benachrichtigung der für die Ahndung solcher Delikte zuständigen Behörde.

Empfehlung 3: *Wenn die verantwortliche Statistikstelle für bestimmte Ergebnisse der öffentlichen Statistik einem externen Benutzer einen vorzeitigen Zugang im Sinne dieser Empfehlungen gewährt, hat sie diesen schriftlich über die Verpflichtungen und die genaue Vorlaufzeit zu informieren. Insbesondere darf der externe Benutzer im Zeitraum zwischen dem Erhalt der vorzeitigen Information und der allgemeinen Verbreitung keinem Dritten Zugang zu dieser Information verschaffen und keinen Dritten über deren Inhalt in Kenntnis setzen (Embargo).*

Erläuterungen zu Empfehlung 3:

Die Entgegennahme der schriftlichen Bedingungen für die Gewährung der vorzeitigen Information seitens des externen Benutzers gilt als dessen Zustimmung zur Einhaltung dieser Bestimmungen.

Interne Vorbereitungen, z.B. zur Weiterverbreitung nach dem Zeitpunkt der allgemeinen Veröffentlichung durch einen Datenserviceprovider oder eine Presseagentur, gelten nicht als Informationsabgabe an Dritte, sofern die involvierten Mitarbeiter auf die Sperrfrist hingewiesen werden und die schriftliche Vereinbarung für das ganze Unternehmen gilt.

Im Falle von Verwaltungsstellen, die keine Statistikstellen sind, ist in der schriftlichen Verpflichtung eine möglichst genaue Bestimmung der Organisationseinheit oder der Personen innerhalb einer solchen Einheit, welche Zugang zur vorzeitigen Information haben, anzustreben.

Für Statistikstellen, die in ihrer Eigenschaft als Benutzer im Sinne dieser Empfehlungen in den Genuss der vorzeitigen Information gelangen sollen, sind zwischen den beteiligten Statistikstellen entsprechende Regeln zu entwickeln, die den Embargoverpflichtungen externer Benutzer gleichwertig sind und insbesondere die Bekanntgabe von Ergebnissen während der Sperrfrist ausschliessen.

Da die Liste der Empfänger von vorzeitigen Informationen öffentlich ist (Indikator 21.2, s. Empfehlung 7), können sich verschiedene Personen oder Organisationen, die dieselbe vorzeitige Information erhalten, gegenseitig auch während der Sperrfrist austauschen, ohne Empfehlung 3 zu verletzen.

Empfehlung 4: *Datenserviceprovider und Presseagenturen, die eine reine Weitergabefunktion von unkommentierten Daten ausüben, können vorzeitig mit Ergebnissen der öffentlichen Statistik beliefert werden, um diese in ihre Produkte und Dienstleistungen einzubauen. Der Vorlauf darf maximal **60 Minuten** betragen.*

Erläuterungen zu Empfehlung 4:

Die gewährte Vorlaufzeit darf in diesem Fall nur für technische oder gestalterische Vorbereitungen der Weiterverbreitung, nicht aber für das Verfassen von Kommentaren, benützt werden, da dies einer Privilegierung von einzelnen Medien gleichkäme.

Zwei Produzenten von Bundesstatistiken haben eine Liste solcher in der Schweiz vertretenen Provider und Agenturen, die sie beliefern. Der Vorlauf beträgt in einem Fall 30 Minuten, im anderen Fall 15 Minuten.

Empfehlung 5:

5a) *Für **konjunkturelle Ergebnisse** soll die Zahl der mit vorzeitiger Information belieferten Personen oder Organisationen auf das absolute Minimum beschränkt werden. Wenn immer möglich soll von einer vorzeitigen Informationsabgabe vollständig abgesehen werden, mit der einzigen Ausnahme von Empfängern der nachstehenden Kategorien a und d. Der maximale Vorlauf beträgt **24 Stunden**.*

5b) *Für **strukturelle Ergebnisse** (inklusive solcher der Wirtschaftsstatistik) soll die Zahl der mit vorzeitiger Information belieferten Organisationseinheiten bzw. Personen in solchen Organisationseinheiten klein gehalten werden. Der maximale Vorlauf beträgt **72 Stunden (3 Arbeitstage)**; der maximale Zeitraum sollte jedoch nur in begründeten Fällen ausgenützt werden.*

Erläuterungen zu Empfehlung 5:

Konjunkturelle Ergebnisse sind Wirtschaftsstatistiken mit monatlicher oder vierteljährlicher Periodizität. *Strukturelle Ergebnisse* sind Statistiken mit jährlicher oder noch längerer Periodizität sowie unterjährige Statistiken aus anderen Gebieten als der Wirtschaftsstatistik. Die Bestimmungen für die vorzeitige Abgabe von konjunkturellen Ergebnissen sind restriktiver formuliert, da zusätzlich zur Nichteinhaltung der Embargobestimmung (Empfehlung 3) die Gefahr besteht, dass vorzeitige Informationen für Markttransaktionen, vor allem an Finanzmärkten, ausgenützt werden (Insidertatbestand).

Als Empfänger für vorzeitige Informationen können folgende Organisationen bzw. Personen in solchen Organisationen in Frage kommen:

als externe Benutzer:

- a. Amtsleitung und andere Abteilungen, die die Ergebnisse benutzen, in der Behörde/Institution, zu der die Statistikstelle gehört;
- b. Für politische Massnahmen zuständige Departementschefs, Amtsdirektoren und ihre Sekretariate in derselben Administration (inkl. verwaltungsnahe, aber rechtlich selbständige Institutionen wie die Schweiz. Nationalbank), welche aber nicht Teil derselben Behörde sind, zu der die Statistikstelle gehört;
- c. Für politische Massnahmen zuständige Departementschefs, Amtsdirektoren und ihre Sekretariate in allen Kantonen, inklusive des Sekretariats der zuständigen Kantonsdirektorenkonferenz (nur für strukturelle Ergebnisse der Bundesstatistik);
- d. Datenserviceprovider und Presseagenturen (beschränkt auf 60 Minuten);
- e. Verbände, die bei der Datenerhebung zu dieser Statistik eine operative Rolle erfüllen;

als Benutzer in anderen Statistikstellen:

- f. Statistikstellen von b (wo vorhanden);
- g. Statistikstellen der Kantone (und der Städte), falls diese Ebene in einer Bundesstatistik ausgewiesen wird;
- h. Bundesamt für Statistik;
- i. Andere Statistikstellen des Bundes als unter Bst. f, sofern diese der Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz beigetreten sind.

Jede externe Stelle muss den Wunsch nach einer vorzeitigen Belieferung ausdrücklich und begründet an den zuständigen Produzenten richten. Es besteht kein Anspruch auf vorzeitigen Zugang zu Ergebnissen der öffentlichen Statistik, ausser eine gesetzliche Bestimmung sehe dies ausdrücklich vor (z.B. für alle Mitglieder der Regierung).

Vorlaufzeiten von mehr als einem Arbeitstag können dann gerechtfertigt sein, wenn es sich um strukturelle Bundesstatistiken in Bereichen handelt, die politisch in die überwiegende Zuständigkeit der Kantone fallen (Bildung, Gesundheit, Kriminalität; Sozialhilfe). Ist die politisch zuständige Behörde in der gleichen Administration wie der Produzent der entsprechenden Statistik angesiedelt, sollten 24 Stunden (bei regelmässig veröffentlichten Statistiken) bzw. 48 Stunden (bei konzeptionell oder methodisch neuen oder revidierten Resultaten der öffentlichen Statistik) genügen.

Die vorzeitige Belieferung der kantonalen Stellen gemäss Bst. c soll direkt vom zuständigen Bundesproduzenten erfolgen und nicht über das Sekretariat der entsprechenden Kantonsdirektorenkonferenz.

Interessengruppen wie Verbände sowie einzelne Unternehmen (ausser den oben erwähnten Datenserviceprovidern und Presseagenturen) sollten nicht in den Genuss vorzeitiger Information gelangen, ausser wenn sie bei dieser Kategorie von Statistiken regelmässig Teil des Produktionsprozesses in einer anderen Rolle als Befragte sind (Bst. e).

Wenn eine vorzeitige Informationsabgabe für konjunkturelle Ergebnisse gewährt wird, kann die allgemeine Veröffentlichung solcher Ergebnisse nicht an einem Montag (oder an einem ersten auf einen Feiertag folgenden Werktag) erfolgen.

Wenn die unter Empfehlung 3 postulierten Regeln zur vorzeitigen Abgabe von Informationen zwischen Statistikstellen festlegen, welche Stellen für welche Art von Statistiken in den Genuss vorzeitiger Informationen gelangen, ersetzen diese die oben erwähnten Gesuche an den verantwortlichen Produzenten.

Mit Ausnahme der Presseagenturen sind Journalisten aus allen Medien von der vorzeitigen Information ausgeschlossen; sie müssen bis zu dem im Voraus angekündigten Veröffentlichungstermin warten, bis sie Zugang erhalten. In gewissen Ländern haben Medienschaffende untereinander vereinbart, mit der Publikation von Kommentaren während eines gewissen Zeitraums nach der offiziellen Veröffentlichung, z.B. während einer Stunde, zuzuwarten.

Empfehlung 6: *Hat eine Veröffentlichung von Ergebnissen der öffentlichen Statistik aufgrund von administrativen Regeln der massgebenden Verwaltung durch eine Kommunikationsstelle ausserhalb der verantwortlichen Statistikstelle zu erfolgen, muss sich die Kommunikationsstelle verpflichten, diese keiner dritten Organisationseinheit (auch nicht vorgesetzten Stellen) vorzeitig zugänglich zu machen. Die Abgabe vorzeitiger Information an alle anderen Benutzer ausser der Kommunikationsstelle erfolgt auch in diesem Falle direkt von der verantwortlichen Statistikstelle und nicht über die Kommunikationsstelle.*

Erläuterungen zu Empfehlung 6:

Diese Empfehlung ist auch anwendbar auf die Verbreitung von Ergebnissen durch statistische Datenbanken, die nicht von der verantwortlichen Statistikstelle, sondern von einer Informatikstelle oder von einer anderen Statistikstelle in derselben Verwaltung betrieben werden.

Die in entsprechenden Reglementen vorgesehenen Fristen zur Belieferung der Kommunikations- (bzw. Informatik)stelle sind unabhängig von den hier enthaltenen Fristen einzuhalten (sofern sie nicht im Widerspruch zum Prinzip der Aktualität stehen). Manchmal sind diese Stellen auch für die Übersetzung in andere Sprachen

verantwortlich. Die involvierten Stellen ausserhalb der Statistikstelle unterstehen jedoch voll den Embargobestimmungen und dürfen keinem Dritten, insbesondere aber keinen Medien, von sich aus eine vorzeitige Information einräumen. Die Entscheidung über die Gewährung von vorzeitiger Information liegt ausschliesslich bei der verantwortlichen Statistikstelle.

Empfehlung 7: *Die Liste der privilegierten externen Benutzer und Benutzer, die im Rahmen eines Diffusionsprozesses für Ergebnisse der öffentlichen Statistik eine vorzeitige Information erhalten, ist unter Angabe der gewährten Vorlaufzeiten öffentlich zugänglich zu machen.*

Erläuterungen zu Empfehlung 7:

Die Liste kann entweder jedes Mal direkt in der Pressemitteilung aufgeführt werden oder als Teil der auf der Webseite zur entsprechenden Statistik aufgeführten Metadaten erscheinen, mit entsprechendem Hinweis in den Pressemitteilungen und Publikationen.

Die vorzeitige Abgabe an Datenserviceprovider und Presseagenturen gemäss Empfehlung 4 kann durch einen generellen Hinweis, d.h. ohne namentliche Nennung der einzelnen Empfänger, erfolgen. Ein genereller Hinweis ist auch genügend bei Ergebnissen aus der Bundesstatistik, für welche regionalen Statistikstellen ein vorzeitiger Zugang gewährt wird. Benutzer in anderen Statistikstellen gemäss Bst. f, h und i der Empfehlung 5 sind jedoch namentlich aufzuführen.

Empfehlung 8: *Verletzt ein externer Benutzer die eingegangenen Embargoverpflichtungen bewusst oder aufgrund offensichtlich mangelhafter technischer oder organisatorischer Vorkehrungen, erhält er während eines von der verantwortlichen Statistikstelle festgelegten Zeitraums keine vorzeitigen Informationen über Statistikergebnisse mehr.*

Erläuterungen zu Empfehlung 8:

Die Gewährung der vorzeitigen Informationsabgabe liegt im Ermessen der verantwortlichen Statistikstelle. Bei Nichteinhaltung der Bestimmungen in der Vereinbarung liegt deshalb die Sistierung dieses Privilegs ebenfalls in der Kompetenz der jeweiligen Statistikstelle. Die schriftliche Verpflichtung gemäss Empfehlung 3 sollte einen entsprechenden Passus enthalten.

Im Falle von Benutzern in anderen Statistikstellen wird in den in Empfehlung 3 erwähnten, noch auszuarbeitenden Regeln festgelegt, wie im Falle einer Nichteinhaltung von Regeln zu verfahren ist.

Empfehlung 9: *Jede Vereinbarung zwischen einer Statistikstelle und einem oder mehreren externen Benutzern über eine regelmässig wiederkehrende vorzeitige Information ist periodisch darauf hin zu überprüfen, ob der Bedarf an vorzeitiger Information weiterhin besteht und ob die vereinbarte Frist nicht verkürzt werden kann.*

Erläuterungen zu Empfehlung 9:

Die Statistikproduzenten sollten sich darüber austauschen, welchen externen Benutzern sie für welche Statistiken vorzeitigen Zugang gewähren, und welches die Ergebnisse solcher Überprüfungen sind. Die Benutzer haben bei der Überprüfung darzulegen, wie sie die vorzeitige Information während der Sperrfrist gebrauchen und weshalb dafür eine privilegierte Behandlung gegenüber allen anderen Benutzern notwendig ist.

Die zu entwickelnden Regeln für den vorzeitigen Zugang für Benutzer in anderen Statistikstellen sind periodisch auf ihren Anpassungsbedarf zu überprüfen.

Anhang 1: Geltungsbereich der Empfehlungen

Ergebnisse der Öffentlichen Statistik (ÖS) vs. andere von ÖS-Produzenten erstellte statistische Produkte

Das Prinzip 21 der Charta gilt in erster Linie für *Ergebnisse der öffentlichen Statistik* (ÖS), die gemäss Prinzip 19 eindeutig als Produkt der ÖS erkennbar sind. Nicht alle veröffentlichten Ergebnisse, die von einem Produzenten der öffentlichen Statistik erstellt und verbreitet werden, fallen in diese Kategorie; so sind Studien, ad hoc Analysen oder Tabellen, die für spezifische Kundenbedürfnisse erstellt werden und von einem Kunden definierte spezifische Konzepte enthalten, keine solchen Produkte, und zwar auch dann, wenn sie Daten aus Aktivitäten der öffentlichen Statistik verwenden. Für die Ergebnisse solcher *statistischer Dienstleistungen* gilt in der Charta auch ein Veröffentlichungsgebot (Indikator 20.2); die Veröffentlichung muss aber in diesem Fall nicht notwendigerweise für alle Benutzer gleichzeitig erfolgen, noch muss sie in allen Fällen zum Voraus angekündigt werden.

Der Anteil derartiger statistischer Dienstleistungen variiert stark sowohl zwischen verschiedenen Statistikstellen als auch im Zeitablauf; der Ermessensspielraum für Statistikstellen, welche Verantwortung sie hinsichtlich solcher Aktivitäten übernehmen, wird aber durch die vorliegenden Empfehlungen zum Prinzip 21 nicht tangiert.

Die vorliegenden Empfehlungen gelten für die so definierten Ergebnisse der ÖS. Für die übrigen Produkte vereinbaren die Statistikstellen mit den jeweiligen Auftraggebern bzw. Partnern im Voraus, wie die Veröffentlichung der Ergebnisse zu erfolgen hat, ohne an diese Empfehlungen gebunden zu sein. Eine Bekanntgabe solcher Ergebnisse aus Dienstleistungen, auch an den Auftraggeber, darf aber frühestens gleichzeitig mit der Veröffentlichung der Ergebnisse der ÖS aus derselben Datengrundlage erfolgen.

Ergebnisse einmaliger Studien, die auf Initiative und mit voller Verantwortung eines Statistikproduzenten, d.h. weder im Auftrag von Dritten noch in Kooperation mit systemexternen Partnern, durchgeführt werden, können hinsichtlich aller Prinzipien der Verbreitung, d.h. auch bezüglich der Gleichzeitigkeit, durchaus wie Ergebnisse der ÖS im engeren Sinn behandelt werden.

Externe Benutzer vs. Benutzer in anderen Statistikstellen

Eine weitere wichtige Abgrenzung liegt im Begriff der *Benutzer*. Der Indikator 21.2 spricht von *externen Benutzern*. Dieser Begriff wird in der Charta selbst nicht weiter präzisiert. Es dürfte aber klar sein, dass Statistiker in derselben Organisationseinheit, welche die Ergebnisse ihrer Kollegen für statistische Arbeiten in ihrem Verantwortungsbereich weiterverwenden, nicht als externe Benutzer anzusehen sind. Als Interne sind diese von den vorliegenden Empfehlungen gänzlich ausgenommen; es ist Sache des Managements einer Statistikbehörde darüber zu entscheiden, unter welchen Umständen eine andere Statistiksektion auf Daten und Ergebnisse zugreifen kann, bevor die letzteren von der verantwortlichen Sektion veröffentlicht werden. „Innerhalb derselben Organisationseinheit“ ist zu verstehen als innerhalb einer Statistikstelle, die ausschliesslich statistische (und eventuell Forschungs-) Aufgaben hat. Für statistische Ämter von Bund, Kantonen und Städten, deren Haupt- oder gar ausschliessliche Tätigkeit in der Produktion und Verbreitung von öffentlichen Statistiken (ÖS) und der Erbringung anderer statistischer Dienstleistungen besteht, ist dies in der Regel das ganze Amt; für die übrigen Statistikstellen aber nur die für statistische (und gegebenenfalls Forschungs-) Tätigkeiten geschaffene, gemäss Prinzip 6 der Charta fachlich unabhängige Organisationseinheit innerhalb eines Amtes oder einer Institution, und nicht die übrigen, nicht statistischen Organisationseinheiten derselben Behörde.

Etwas anders gelagert ist der Fall von Statistikern, die in anderen Statistikstellen desselben Systems der ÖS arbeiten. Sie sind zwar extern aus der Sicht der verantwortlichen Statistikstelle, aber nicht aus der Sicht eines aus mehreren Statistikstellen bestehenden Systems der ÖS. Eine rechtlich verbindliche institutionelle Definition des schweizerischen Systems der ÖS fehlt aber im jetzigen Zeitpunkt. Es gibt derzeit das System der Bundesstatistik (gemäss den Bestimmungen des Bundesstatistikgesetzes), sowie in einzelnen Kantonen das System der ÖS des jeweiligen Kantons, und zusätzlich sind das BFS und einige weitere Statistikstellen des Bundes Teil des Europäischen Statistiksystems ESS. Innerhalb der so definierten, auf Rechtsgrundlagen beruhenden Systeme kann man deshalb nicht eigentlich von externen Benutzern sprechen. Es kann aber sinnvoll sein, zwischen Statistikstellen der Schweiz, welche die Charta unterzeichnet haben, Vereinbarungen zu treffen, die einen vorzeitigen Zugang zu Ergebnissen ermöglichen, ohne dass die Statistikstellen demselben Statistiksystem gemäss heutiger rechtlicher Abgrenzung angehören müssen. Zur Abgrenzung von den eigentlichen externen Benutzern, die gänzlich ausserhalb jedes Systems der ÖS stehen, wird deshalb der Begriff der *Benutzer in anderen Statistikstellen* verwendet; die vorliegenden Empfehlungen gelten für solche Benutzer nur teilweise. Es ist allein Sache der verschiedenen Statistikstellen in der Schweiz (und nicht etwa des Ethikrats), gemeinsam zu entscheiden, welche anderen Statistikstellen als funktionell systemintern, und damit als Benutzer in einer anderen Statistikstelle im Sinne dieser Empfehlungen, zu gelten haben.

Als *externe Benutzer* im Sinne dieser Empfehlungen gelten alle Organisationseinheiten, Institutionen und Personen ausserhalb aller Statistiksysteme. Darunter fallen insbesondere auch andere, nicht statistische Organisationseinheiten eines „politischen“ Amtes oder Departements, das über eine Statistikstelle verfügt. Wenn diese in den Genuss vorzeitiger Informationen kommen sollen, sind die vorliegenden Empfehlungen voll anwendbar.

Diffusionsprozess vs. Produktionsprozess

Die vorliegenden Empfehlungen beziehen sich nur auf Prozesse, die die *Diffusion von Ergebnissen der öffentlichen Statistik* zum Gegenstand haben. Nicht betroffen sind vorgelagerte *Prozesse der Produktion* inklusive der dazu nötigen *Qualitätskontrollen*. Der Austausch von Teilergebnissen oder Daten während der Erhebungs- und Verarbeitungsphase mit Stellen, die in die Datenerhebung in einer umfassenderen Funktion als die von Befragten in einer Direkterhebung involviert sind, ist Teil des Produktionsprozesses und nicht des Diffusionsprozesses; er zählt deshalb nicht als „vorzeitig“ im Sinne der Diffusion und fällt damit nicht unter diese Empfehlungen, sofern er *organisatorisch und zeitlich getrennt von der Diffusion erfolgt*. In der gegenwärtigen Praxis sind beide Arten von Prozessen manchmal vermischt. Eine Konsequenz der vorliegenden Empfehlungen ist eine *klare Trennung der beiden Prozesse* nicht nur in zeitlicher Hinsicht, sondern auch bezüglich der involvierten Stellen und Personen ausserhalb der verantwortlichen Statistikstelle.

Ebenfalls Teil des Produktionsprozesses ist die Weitergabe von definitiven Einzeldaten vor der Veröffentlichung der daraus durch den verantwortlichen Produzenten erstellten Ergebnisse an andere Statistikproduzenten für deren eigene Produktion von öffentlichen Statistiken. Dabei müssen die massgebenden rechtlichen Bestimmungen zum Statistikgeheimnis (z.B. keine Weitergabe von Einzeldaten an Dritte) beachtet werden, und der andere Statistikproduzent muss sich verpflichten, keine Ergebnisse vor der Veröffentlichung durch die erstverantwortliche Statistikstelle zu verbreiten.