

TÄTIGKEITSBERICHT DES ETHIKRATES (ER) 2008

Der Ethikrat stützt sich bei seiner Tätigkeit auf die Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz und sein Reglement. Seine Entscheide fällt er politisch unabhängig und in der Sache nach besten Wissen und Gewissen.

Mit den Statistiktagen 2007 in Luzern ging die erste Periode des Ethikrates zu Ende. Nach längeren Verhandlungen zwischen den Trägerschaften Bundesamt für Statistik (BFS) und Konferenz der regionalen Statistischen Ämtern (KORSTAT) wurden die künftigen Rahmenbedingungen für den Ethikrat festgelegt. Zu Beginn der zweiten Amtsperiode konnten die nötigen Weichenstellungen für die Zukunft des Ethikrates umgesetzt werden.

An der Generalversammlung der SSS-O 2007 wurden die Mitglieder des Ethikrates für die zweite Periode 2008-2011 gewählt.

Personelle Zusammensetzung des Ethikrates 2008

Präsident	Peter Tschopp, Honorarprofessor an der Universität Genf und ehemaliger Nationalrat
Experten	Regula Stämpfli, Wissenschaft und Politik
	Christoph Menzel, FEDESTAT
Sekretär	Felix Bosshard, Statistisches Amt des Kantons Zürich
Kantone	Simone Nuber, Statistik Stadt Zürich
	Hervé Montfort, Office cantonal de la statistique Genève (OCSTAT)
Bund	Philippe Eichenberger, Bundesamt für Statistik
	Markus Schwyn, Bundesamt für Statistik

Weichenstellung für die Zukunft des Ethikrates

Gemäss Beschluss der Generalversammlung wird in den ersten zwei Jahren der neuen Periode das Sekretariat durch ein regionales Statistisches Amt geführt. Das Statistische Amt des Kantons Zürich war bereit mit Dr. Felix Bosshard das Sekretariat zu stellen. Das Bundesamt für Statistik bietet weiterhin die technische Infrastruktur insbesondere den Weiterbetrieb der Internetseite und die Übersetzungen an.

Der Ethikrat hat ein Budget von maximal 20'000 Franken, das je zur Hälfte vom Bundesamt für Statistik (BFS) und von der Konferenz der regionalen Statistischen Ämtern (KORSTAT) gedeckt wird. Zusätzliche ausserordentliche Ausgaben für unvorhergesehene Projekte würden ebenfalls

paritätisch finanziert. Dafür muss allerdings zuerst die Zustimmung von BFS und KORSTAT eingeholt werden. Damit sind zu Beginn der zweiten Amtsdauer die Rahmenbedingungen für den Ethikrat klar geregelt.

Seit der Neubesetzung des Ethikrates an den Statistiktage 2007 fanden drei ordentliche Sitzungen statt.

Peer Review 2007 der Bundesstatistik und Vorbehalt zu Artikel 10 der Charta

Die Bundesstatistik wurde 2007 einer von der EU vorgesehenen Peer Review unterzogen. Der Ethikrat ist befremdet, dass er im Rahmen der Peer Review nicht konsultiert worden ist, wie er dies ausdrücklich gewünscht hatte. Im nächsten Geschäftsjahr will er sich vertieft mit den Ergebnissen der Peer Review befassen.

Das BFS hat bei der Unterzeichnung der Charta einen Vorbehalt angebracht. Der Ethikrat kann den Vorbehalt des BFS zu Artikel 10 nicht nachvollziehen. Er bedauert diesen Schritt, insbesondere auch deshalb, weil das Bundesamt zu den Promotoren der Charta und zu den ersten Unterzeichnern gehört. Der Ethikrat wird sich mit der Auswirkung des Vorbehalts und dem Verhältnis der Charta zum europäischen Verhaltenskodex weiter auseinandersetzen.

Umfrage über die Tätigkeit des Ethikrats

Die Charta der öffentlichen Statistik legt Wert auf einen transparenten, nachvollziehbaren und redlichen Umgang mit öffentlichen Daten. Der Ethikrat der öffentlichen Statistik der Schweiz musste in den letzten Jahren mehrfach feststellen, dass statistische Daten, insbesondere für politische Zwecke, missbraucht wurden.

Anlässlich seines fünfjährigen Bestehens hat der Ethikrat beschlossen, im Hinblick auf die Statistiktage 2008 im September in Davos eine Umfrage über die präventive Wirkung der Charta der öffentlichen Statistik zu lancieren. Bei dieser Umfrage geht es darum, die Wirksamkeit der Charta zu evaluieren. Die bescheidene Anzahl von Anfragen und Beschwerden, die an den Ethikrat gelangen, stellen diesen vor die Frage, ob allenfalls die Charta eine präventive Wirkung hat. Es gibt Anzeichen, die dafür sprechen. Aus der Umfrage bei Ämtern der öffentlichen Statistik erhofft sich der Ethikrat Antworten auf diese Frage.

Überprüfung der Einhaltung der Charta

Im vergangenen Jahr hat sich der Ethikrat vor allem inhaltlich mit der Lohnstatistik und einer Studie der CS im Auftrag des Seco auseinandergesetzt.

Lohnstatistik

Der Ethikrat befasste sich mit verschiedenen Fragen zur Lohnstatistik und lud Herrn Froidevaux (Verantwortlicher beim BFS) zu einer Präsentation ein. Der Ethikrat zog daraus folgende Schlüsse:

- Im Gegensatz zu verschiedenen Branchenstatistik erfüllt die Lohnstatistik die Ansprüche bezüglich Qualität und Transparenz.
- Die Lohnstrukturerhebung (LSE) weist Lücken auf. Obwohl die 2-jährige Periodizität der LSE die EU-Anforderungen (alle 4 Jahre) übertrifft, ist sie für die Schweizer anscheinend ungenügend. Im Weiteren fehlen in der LSE die Einkommen von Selbständigerwerbenden und aus dem 1. Sektor. Diese Lücken können teilweise durch die Schweizerische Arbeitskräfte-Erhebung (SAKE) behoben werden. Die Vergleichbarkeit der Löhne der Bauern mit anderen Löhnen ist schwierig. Zudem werden die Bonuszahlungen, die insbesondere im Finanzbereich eine wesentliche Lohnkomponente darstellen, nicht vollständig erfasst.

Studie der CS im Auftrag des seco zu „Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete“

Mit zwei Vertretern der CS führte der Ethikrat ein Hearing zu der im Auftrag vom seco erstellten Studie „Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete“ durch. Grund dafür war die Anfrage einer öffentlichen Stelle. Obwohl diese Stelle das vom Ethikrat vorgesehene Fact Sheet nicht eingereicht hat, befasste sich der Ethikrat mit diesem Thema.

Aus der Sitzung ergaben sich folgende Erkenntnisse:-

- Die Studie verwendet einen Indikator für die regionale Bruttowertschöpfung. Für diesen Indikator fehlen regionale Daten, weshalb Hilfsgrössen wie die Branchenstruktur verwendet werden. Der verwendete Indikator weist auf eine empfindliche Lücke der öffentlichen Statistik hin. Das BFS berechnet keine regionale Wertschöpfung, da aus seiner Sicht die Datenlage dafür nicht ausreicht. Durch die grosse Nachfrage bzw. „Wichtigkeit“ werden solche Indikatoren deshalb von Privaten berechnet und als Produkt vermarktet.
- Die Öffentliche Statistik verwendet hier mangels Alternativen oft wenig transparente Indikatoren von Privaten. Die Transparenz der einzelnen Berechnungen fehlt häufig bzw. wird aus Sicht der Firmen als USP (unique selling proposition) gehortet.

Ein wichtiges Fazit aus der Besprechung mit der CS sind für den Ethikrat die aufgezeigten Grenzen der Statistik bei Daten zur regionalen Wertschöpfung. Die qualitativen Anforderungen an die Primärdaten sind hoch und können nicht immer erfüllt werden. Deshalb berechnet das BFS keine solchen Werte. Gerade bei solchen Indikatoren sind aber Transparenz über die Berechnung und eine sorgfältige Qualitätskontrolle von grosser Bedeutung. Die Auslagerungen von Untersuchungen öffentlicher Institutionen an private Unternehmungen nehmen zu. Solange Transparenz und Nachvollziehbarkeit gewährt sind, stellt dies kein Problem dar. Es ist aber auch zu beachten, dass mit den Auslagerungen Know-how ausserhalb der Verwaltung entsteht, was auf die Dauer nicht unproblematisch ist.

Der Ethikrat hält fest:

- Für den Leser der veröffentlichten Studie bleibt die Zusammenarbeit zwischen CS und dem seco undurchsichtig. Insbesondere sind auch die Vorgaben, die vom seco gemacht worden sind unklar. Leider können auch die Resultate der Studie nicht in allen Bereichen nachvollzogen werden.

- Der Ethikrat weist darauf hin, dass bei der Verwendung nicht offizieller Daten grösste Sorgfalt an den Tag gelegt werden muss. Insbesondere gilt dies für Studien, die als politische Entscheidungshilfen verwendet werden.
- Bei öffentlichen Aufträgen ist die Nachvollziehbarkeit wichtig. Im vorliegenden Fall hätte das seco zusätzlich zum Bericht einen Methodenbericht in Auftrag geben sollen. Für den Auftraggeber sollte es keine vertraulichen Daten und Methoden geben. Der Ethikrat versteht, dass solche Informationen nicht veröffentlicht werden, sie müssten aber in einem Methodenbericht zumindest für den Auftraggeber transparent sein.

Beiträge von Mitgliedern des Ethikrates

Der Start in eine neue Periode veranlasste den Ethikrat, diesen Jahresbericht mit einigen Gedanken, die über das Tagesgeschäft hinausgehen, anzureichern. Im Anhang zu diesem Tätigkeitsbericht sind deshalb Beiträge der Experten des Ethikrates, Frau Regula Stämpfli und Christoph Menzel, zu finden. Zahlen sind für jede Statistik eine unabdingbare Grundlage. In ihrem Beitrag „Die Politik der Zahlen: Allgemeine Überlegungen zur Arbeit des Ethikrats“ geht Regula Stämpfli auf die Kraft von Zahlen ein. Mit dem Bilateralen Statistikabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft wurde der Verhaltenskodex der europäischen Statistik für die Schweiz relevant. In seinem Beitrag „Peer Review 2007 der Bundesstatistik“ stellt Christoph Menzel das Ergebnis der Peer Review dar. Mit der Peer Review wird sich der Ethikrat im kommenden Geschäftsjahr auseinandersetzen.

Dr. Felix Bosshard
08.08.2008

Anhänge

Die Politik der Zahlen: Allgemeine Überlegungen zur Arbeit des Ethikrats

von Regula Stämpfli, Dr. phil., Politikwissenschaftlerin/Dozentin/Autorin

„Mit Zahlen lässt sich trefflich streiten, mit Zahlen ein System bereiten“ liess schon Goethe im „Faust“ verlauten. Die numerisch starke Gegenwart übertrifft die Literatur jedoch in grossem Masse. Gerade die Schweizer sind ein Volk von Zahlenspezialisten, Listen-Lesern und Komparatisten, neudeutsch „Fans von Rankings“. Aus dem Sport stammend überfluten die Ranglisten nun auch die Politik. Es gibt Städte-Regionen- und Subventionsrankings, die nicht in geringem Masse über Ansehen, Macht und Geld bestimmen. Deshalb ist es nicht unwichtig, zu jedem Ranking eine klare, transparente, nachvollziehbare Datenbasis zu haben. Dies ist jedoch nicht immer der Fall.

Solange die Rankings als Medienspektakel die Zeitungsspalten, Radio- und Fernsehminuten füllen, ist dies eigentlich kein Problem – obwohl punkto Meinungsumfragen im Vorfeld der Abstimmungen und Wahlen durchaus Fragen angebracht wären, doch dies soll uns hier nicht kümmern. Sobald die nicht nachvollziehbaren, methodisch undurchsichtigen und punkto Datenerhebung zufällig zusammengesetzten Rankings jedoch Politik werden, lohnt es sich hinzuschauen. Das ist mitunter die Aufgabe des Ethikrats für öffentliche Statistik.

Anhand mehrerer Beispiele stellte der Ethikrat fest, dass in der Schweiz ein Grossteil der Datenerhebungen, die Politikgrundlage darstellen, immer noch vorwiegend in der Hand privater Interessenorganisationen oder in den Händen von den Daten selber betroffenen Institutionen liegen. Die Santésuisse erhebt Daten, die für die Krankenkassenansätze bestimmend sind, der Bauernverband erhebt Daten, welche über die Subventionen im Agrarbereich entscheiden, der Schweizerische Nationalfonds erhebt Daten, die die künftige Forschungspolitik finanzieren und bestimmen, die Gewerkschaften liefern Daten über die künftige Arbeitslohnpolitik und und und.

Diese Verknüpfung zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Interessen hat in der Schweiz lange Tradition, ist sinnvoll, weil viele Politiken so auch gesellschaftlich gestützt sind, ist aber dann in Frage zu stellen, wenn zwischen Interessenpolitik, Datenlage und Subventionspraxis eigentlich nicht mehr unterschieden werden kann.

Damit die Erhebung dieser Daten, deren Nachvollziehbarkeit, Transparenz und Qualität gesichert werden kann, braucht es den Ethikrat für öffentliche Statistik. Denn schon im 19. Jahrhundert stellten unsere liberalen Verfassungsväter fest, dass es zwischen Eigen- und Allgemeininteresse so zu unterscheiden galt, dass öffentliche Institutionen bestehen müssen, um Normen, Recht und Übersicht zu garantieren.

Dieser feine Unterschied scheint jedoch in der politischen Gegenwart manchmal etwas verloren gegangen zu sein. Da reagieren sämtliche private und öffentliche Institutionen pikiert, wenn der Ethikrat es wagt, bei gewissen Statistiken, Beständen, Listen, ja, eben Rankings genauer nachzufragen, woher die Daten stammen, wie sie erhoben wurden, welche Fehlerquoten ausgewiesen werden und wie es um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit steht. Denn genau letztere sind gerade bei dieser manchmal seltsam anmutenden Aufteilung privat-öffentlich, die in der Schweiz gleichzeitig für eine gewisse Verankerung zwischen Verwaltung und Bevölkerung sorgt, aber gleichzeitig auch den Beigeschmack von Filz nie wirklich los wird, von entscheidendem öffentlichen, politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interesse.

Zahlen und Statistiken per se sind neutral, gleich-gütig. Ihr Wert ergibt sich nur durch Interpretation, durch den politischen Diskurs und die politische Legitimation. Nur eindimensional denkende Positivisten meinen, mit Zahlen jeden Bereich der Welt erklären zu können. Alle anderen denkenden Menschen wissen, dass nicht Zahlen, sondern die Menschen die Politik bestimmen. Also ergeben sich für den Ethikrat mehr und mehr neue Aufgaben. Denn nicht nur die Frage der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Gültigkeit der präsentierten Statistiken, die oft aus privater Hand entstammen, muss überprüft werden, sondern auch die Frage, ob tatsächlich die erhobenen Daten genügend Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Legitimation für weitgreifende Politiken bieten.

Der Ethikrat für öffentliche Statistik heisst eben nicht zuletzt deshalb Ethikrat und nicht Numerologenrat. Entscheidend bleibt, ob Daten wirklich in einem Umfeld der Redlichkeit, der Objektivität und der Basis erhoben werden. Transparenz ist nicht nur das Zauberwort der Good Governance, sondern auch des Ethikrats.

Zu einer Demokratie gehört, das System, das hinter den Zahlen steckt, transparent, öffentlich und nachvollziehbar für die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen zu machen. Dazu gehört auch, private und allgemeine Interessen zu unterscheiden. Wer sich dagegen wehrt, versucht wohl nur eines: Bisher erworbene Zahlen-Macht-Position eifersüchtig zu behalten und ohne Legitimation weiterzuwursteln.

Vielleicht sollte dieser Blick für Zusammenhänge statt der gebannte Blick auf schöne Tabellen wieder einmal eingeübt werden und auch von der Politik her öfters gefragt werden.

Peer Review 2007 der Bundesstatistik

von Christoph Menzel

Der Ethikrat kann bezüglich der Anwendung der Grundprinzipien der Charta Feststellungen und Empfehlungen formulieren sowie Informationen verbreiten. Der Ethikrat ist unabhängig und überwacht die Einhaltung der Grundprinzipien, die Anwendung der Prinzipien und unterstützt deren Umsetzung.

Die Überprüfung der Einhaltung des Verhaltenskodex 2007 durch die EU

Vorgeschichte: Am 31. Oktober 2007 nahm der Bundesrat Kenntnis vom europäischen Verhaltenskodex, der Eurostat und die nationalen statistischen Ämter und damit auch die Schweiz verpflichtet, die ethischen Grundsätze des europäischen Kodex zu befolgen.

Die Einhaltung des Kodex wird überprüft. Im Anschluss an eine Selbstbeurteilung fand in den Vorjahren eine Beurteilung der nationalen statistischen Ämter in Form von Peer Reviews statt. Vom 21. – 23. November 07 führten zwei Vertreter/innen nationaler statistischer Stellen (Norwegen, Italien) zusammen mit einem Vertreter von Eurostat eine solche Review in der Schweiz durch. Die Prüfung beschränkte sich auf das Bundesamt für Statistik und seine Rolle als Koordinator. Geprüft wurde die Einhaltung von 7 von den insgesamt 15 Grundsätzen des europäischen Kodex, nämlich:

1. Fachliche Unabhängigkeit; 2. Mandat zur Datenbeschaffung; 3. Ressourcen zur Erfüllung des Auftrages; 4. Verpflichtung zur Qualität; 5. Statistische Geheimhaltung; 6. Unparteilichkeit und Objektivität; 7. Zugänglichkeit und Klarheit.

Ergebnisse: Im Folgenden werden die für den Ethikrat wichtigsten Ergebnisse kurz zusammengefasst.

Die Prüfung erfolgte aufgrund von schriftlichen Unterlagen, die den Reviewern im Voraus zur Verfügung standen und Interviews. Befragt wurden neben dem BFS und dem GS des EDI, der Präsident der Kommission für Bundesstatistik (Prof. H. W. Brachinger), Benutzer aus der Wissenschaft, Korstat (G.-A. Paravicini), die SNB, die Oberzolldirektion, das Seco, die KOF und die Medien. Hingegen wurde der Ethikrat nicht begrüsst.

Der Ethikrat hat das Ergebnis der Peer Review zur Kenntnis genommen. Drei Gebiete gaben den Prüfenden Anlass zu insgesamt 7 Empfehlungen. Es sind dies Koordinationsprobleme, unpräzise rechtliche Grundlagen und Qualitätsmängel. Für den Ethikrat unerwartet stellten die Prüfer ins Gewicht fallende Mängel im Qualitätsmanagement des BFS fest. Sie empfehlen dem BFS deshalb, ein umfassendes Qualitätsmanagement sowie klare Prozesse zur Qualitätskontrolle und Dokumentation in allen Statistikbereichen einzuführen (Peer Review, S. 25). Nach dem Urteil des Prüferenteams befindet sich das BFS in einem sehr frühen Stadium des Qualitätsmanagements und der regelmässigen Qualitätskontrollen in allen Produktionsprozessen. Das BFS plant, ein umfassendes Qualitätsmanagement bis 2010 einzuführen (S. 10). Das Review-Team anerkennt, dass das BFS über eine klare Strategie verfügt, um die Mängel zu beheben (S. 3).

Mit Genugtuung nimmt der Ethikrat zur Kenntnis, dass die Prüfer die Charta als einen Meilenstein für das schweizerische Statistiksystem beurteilen und dass eine weitere Verbreitung der Charta und deren Anwendung („...further extension and implementation...“) wichtig sei, um die Qualität der öffentlichen Statistik zu verbessern. Das Team stellt fest, dass nicht alle Statistikproduzenten, die auch am Mehrjahresprogramm der Bundesstatistik teilnehmen, die Charta unterschrieben haben.

Das Prüferenteam bemängelt ebenfalls die verhältnismässig schwache gesetzliche Grundlage zur Koordination der Statistiktätigkeit. Als Folge des Beitritts zum europäischen statistischen System könnte sich ein zusätzlicher Ressourcenbedarf ergeben und es wird empfohlen, insbesondere innerhalb der amtsinternen Wirtschaftsstatistik Aufgaben und Verantwortung neu zu verteilen sowie die Koordination zu verbessern (S. 24).

Zusätzlich empfiehlt die EU, eine transparentere und klarere Politik bezüglich der vorzeitigen Veröffentlichung von Statistiken anzustreben.

In den Bereich der Zugänglichkeit von Statistiken fällt die Empfehlung, analytische Beiträge zur verwendeten Methodologie zu verfassen. Dies würde den Benutzern den Zugang erleichtern und den Nutzen der einzelnen Statistik für verschiedene Zwecke erhöhen (S. 19).

Die Peer Review findet sich auf dem Portal des BFS/Institutionen/öffentliche Statistik/Ethische Prinzipien.