
Neuenburg, 31.05.2022

Überprüfung der vom Ethikrat 2014 erlassenen Empfehlung zur Umsetzung der Elemente «Gleichzeitigkeit» und «Möglichkeit der vorzeitigen Information» bei der Veröffentlichung von Ergebnissen der öffentlichen Statistik (Empfehlung Vorab-Info 2022)

1. Einführung

Ausgangslage Empfehlung 2014

Das Bundesamt für Statistik (BFS) und die Konferenz der regionalen Statistischen Ämter der Schweiz (KORSTAT) ersuchen den Ethikrat um eine Überprüfung seiner 2014 verabschiedeten Empfehlung zur Umsetzung der Elemente «Gleichzeitigkeit» und «Möglichkeit der vorzeitigen Information» bei der Veröffentlichung von Ergebnissen der öffentlichen Statistik (Empfehlung 2014). Aufgrund der Aufgabenerweiterung der öffentlichen Statistik sowie angesichts der sich rasant ändernden Medienlandschaft scheint dem Ethikrat eine Überprüfung der Praktikabilität nach achtjähriger Anwendungserfahrung angebracht.

Die Abgabe von Informationen vor dem im Voraus bekannt gegebenen Publikationszeitpunkt (Vorab-Info) durch die öffentliche Statistik der Schweiz basiert derzeit auf dem Grundprinzip 21 der Charta und dessen Präzisierung durch den Ethikrat mit der Empfehlung 2014. Für das BFS und die anderen im Europäischen Statistischen Systems (ESS) eingebundenen Statistikstellen des Bundes gelten überdies die entsprechenden Vorgaben des ESS, festgehalten im Code of Practice (CoP) und präzisiert im Quality Assurance Framework (QAF).

Die Empfehlung 2014 entstand aus Eigeninitiative des Ethikrates. Es handelt sich um die erste praxisorientierte Vertiefung eines Charta-Grundsatzes durch den Ethikrat zuhanden der Stellen der öffentlichen Statistik. Sie umfasst neun konkrete Empfehlungen, jede ergänzt um sehr detaillierte Erläuterungen. Den Empfehlungen vorangestellt sind zwei einführende Kapitel (1. Gegenstand der Empfehlungen, 2. Grundsätzliches) und nachgelagert ein Anhang zum Geltungsbereich.

Der Ethikrat sieht heute keine Veranlassung, die Vorgaben seiner Empfehlung 2014 gänzlich neu zu verfassen. Sie wird daher in den Grundzügen beibehalten, punktuell angepasst oder ergänzt.

Die vorliegende Fassung ersetzt die Empfehlung 2014, welche zu Dokumentationszwecken aber weiterhin auf der Website des Ethikrates zugänglich bleibt. Diese enthält v.a. in den umfangreichen Erläuterungen wertvolle Detailinformationen, die in der aktuellen Version vereinzelt anders gewichtet sein können, oder die im Hinblick auf eine praxisorientierte Anwendung der Empfehlung weggelassen wurden.

Wir erinnern daher im Folgenden zuerst an einige **grundsätzliche Punkte**, die bisher in den Erläuterungen untergebracht waren, und weisen dann auf die wesentlichen **Ergänzungen und Präzisierungen** gegenüber 2014 hin. Abschliessend folgen, zu Vergleichszwecken der Struktur von 2014 folgend, 9 Empfehlungen. Die Überprüfung der Empfehlung 2014 durch den Ethikrat schliesst alle Stellen der öffentlichen Statistik mit ein. Das sind neben den regionalen Statistikstellen die Mitglieder von Fedestat, d.h. die Statistikproduzenten des Bundes und weitere dem Bundesstatistikgesetz ganz oder teilweise unterstellte Körperschaften und Institutionen.

2. Grundsätzliches zum Bezug von Vorab-Info

Bezug von Vorab-Info

Vorab-Info soll in erster Linie Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf den vorgegebenen Publikationszeitpunkt hin ermöglichen. Sie soll erlauben, z.B. Anfragen von Medien und der interessierten Öffentlichkeit zum Zeitpunkt der Publikation zu beantworten oder Ergebnisse der Bundesstatistik bis dahin regionalspezifisch zu erweitern. Der Bezug von Vorab-Info soll dem Prinzip 21 der Charta folgend weiterhin nicht die Regel sein, sondern «einem beschränkten und klar definierten Kreis von Benutzern (...) unter Embargo eingeräumt werden». Es besteht kein Anspruch auf Vorab-Info, ausser eine gesetzliche Bestimmung sehe dies ausdrücklich vor (z.B. für alle Mitglieder der Regierung). Der Wunsch nach Vorab-Info ist der informationsproduzierenden Stelle begründet zu beantragen. Neu eröffnet sich bei regelmässig wiederkehrender Vorab-Info die Möglichkeit eines standardmässigen Bezugs, geregelt in einer Vereinbarung.

Als Vorab-Info beziehende Stellen kommen in Frage:

Vorab-Info kann grundsätzlich durch systeminterne sowie durch einige externe Stellen bezogen werden. Mitarbeitende der informationsproduzierenden Statistikstelle entfallen nicht unter diese Empfehlung. Sie gelten als **intern**, die Handhabung der amtsinternen Weitergabe ist der jeweiligen Leitung überlassen.

systeminterne Stellen

- Das sind jene Statistikstellen, die dem wohl de facto aber nicht de jure existierenden Statistiksistem Schweiz angehören. Das sind neben dem BFS die in KORSTAT bzw. Regiostat vertretenen regionalen Statistikstellen sowie die Mitglieder von Fedestat. Sie entsprechen somit weitgehend der in der Empfehlung 2014 verwendeten Bezeichnung «Benutzer in anderen Statistikstellen».
- Auf kantonaler bzw. regionaler Ebene ist systeminterne Zugehörigkeit von Statistikstellen durch ein rechtlich verbindliches System der öffentlichen Statistik gegeben.

folgende externe Stellen

- Alle anderen Dienststellen sowie die für politische Massnahmen zuständigen Departements- und Amtsleitungen (inkl. deren Sekretariate) in der gleichen Administration wie die Statistikstelle
- Für politische Massnahmen zuständige Departements- und Amtsleitungen (inkl. deren Sekretariate) in allen Kantonen sowie das Sekretariat der zuständigen Konferenz der Kantonsregierungen (für strukturelle Ergebnisse der Bundesstatistik)
- Nachrichtenagenturen
- Verbände, Unternehmungen usw. ausschliesslich im Zusammenhang mit operativer Rolle bei der jeweiligen Datengewinnung (nicht als Befragte)

in begründeten Ausnahmefällen weitere externe Stellen

Journalistinnen und Journalisten sowie generell den Medien (ausser Nachrichtenagenturen) kann Vorab-Info ausschliesslich in speziell begründeten Fällen gewährt werden. (Vgl. Empfehlung 2)

Nicht als Vorab-Info gelten

- Stichprobenerhöhung im Rahmen nationaler Datenerhebungen durch Kantone oder Städte begründen Daten-Mitbesitz und fallen daher nicht unter diese Empfehlung.
- Der vorzeitige Informationsaustausch im Rahmen kofinanzierter Statistiken (HESTA, City-Statistics usw.) erfolgt nach Vorgabe der entsprechenden Kooperationsverträge und ist nicht Teil dieser Empfehlung.
- Im Rahmen des Produktionsprozesses einer Statistik, d.h. vor der Diffusion der Ergebnisse, ist Austausch von Daten und Ergebnissen zur Qualitätskontrolle unter den involvierten systeminternen Stellen möglich und fällt nicht unter Vorab-Info.

3. Ergänzungen, Präzisierungen gegenüber der Empfehlung 2014

Vereinbarung (vgl. Empfehlung 3)

Von der Möglichkeit, regelmässig wiederkehrende Vorab-Info standardmässig im Rahmen einer Vereinbarung zu beziehen, dürften in erster Linie die systeminternen Stellen profitieren. Die regionalen Statistikstellen haben zusammen mit dem BFS ein Portfolio erstellt, das eine zeitgleiche, optimale Versorgung mit statistischer Information auf allen staatlichen Ebenen ermöglicht. Die jeweiligen Informationsbedürfnisse der Mitglieder von Fedestat sind weniger einheitlich und daher kaum in einem gemeinsamen Portfolio – gar zusammen mit den regionalen Statistikstellen – unterzubringen. Standardmässiger Bezug auf Basis einer Vereinbarung ist aber auch diesen Stellen sowie externen Stellen möglich.

Gemeinsame bzw. klar ersichtlich getrennte Publikation (vgl. Empfehlung 2)

Wie bis anhin ist das Erarbeiten und Publizieren z.B. einer zusammen verfassten Medienmitteilung auf den Publikationszeitpunkt hin auf Statistikstellen zu beschränken, die zusammen ein Thema bearbeiten. Eine zeitgleiche Publikation einer Statistikstelle mit einer Stelle aus einem anderen Bereich z.B. in Form eines Medienbulletins oder im Rahmen einer Medienkonferenz ist unter gewissen Bedingungen möglich, bedingt aber getrennte oder zumindest der jeweiligen Stelle klar zuordbare Texte, Aussagen, Kommentare usw.

Vorab-Info an Medien nur in speziell begründeten Fällen (vgl. Empfehlung 2)

In speziell begründeten Fällen kann Medienschaffenden Vorab-Info gewährt werden. Mit der Aufnahme dieses in Wirklichkeit mitunter praktizierten Vorgehens in die Empfehlung soll zugleich die restriktive Handhabung betont werden.

Zeitliche Vorgaben als Orientierungsrahmen (vgl. Empfehlung 5)

Konkrete zeitliche Vorgaben finden sich weder im CoP noch im QAF. Eurostat sowie nationale Statistikämter haben eigene Vorgaben erlassen mit recht unterschiedlichen, tendenziell eher kürzeren Vorlaufzeiten als in der Empfehlung 2014 festgehalten. Die zeitlichen Vorgaben der Empfehlung 2014 sollen daher als Orientierungsrahmen beibehalten werden.

4. Die Empfehlungen im Einzelnen

Empfehlung 1: Gleichzeitigkeit

Die Verbreitung neuer Ergebnisse erfolgt an alle empfangenden Stellen gleichzeitig. Bei verschiedenen Produkten oder Diffusionskanälen hat die elektronische Veröffentlichung Priorität und sollte innerhalb von 15 Minuten nach dem angekündigten Veröffentlichungstermin gänzlich erfolgt sein. Ergänzende ausführlichere Ergebnisse z.B. zu einer Medienmitteilung können, ebenfalls unter Wahrung von Gleichzeitigkeit, nachgeliefert werden.

Empfehlung 2: Vorbereitungen auf den allgemeinen Publikationszeitpunkt hin

Vorab-Info dient in erster Linie internen Vorbereitungsarbeiten für Massnahmen nach dem allgemeinen Publikationszeitpunkt. Das Veröffentlichen von ergänzender Information auf den Publikationszeitpunkt hin ist systeminternen Stellen vorbehalten, vorab den regionalen Statistikstellen, um Ergebnisse der Bundesstatistik mit Regionalspezifischem anzureichern. (Ergänzende Information ist darüber hinaus auch bei Datenmitbesitz oder kofinanzierten Statistiken möglich, die beide keine Vorab-Info begründen.)

Gemeinsame Publikationen wie z.B. ein zusammen verfasstes Medienbulletin auf den Publikationszeitpunkt hin sind Statistikstellen vorbehalten, die zusammen ein Thema bearbeiten. Solche Zusammenarbeit kann sich z.B. zwischen einer Bundes- und einer regionalen Statistikstelle ergeben. Auch eine Publikation einer Statistikstelle zusammen mit einer politisch verantwortlichen Stelle z.B. als Medienbulletin oder in Form einer Medienkonferenz auf den Publikationszeitpunkt hin ist möglich, wenn die jeweiligen Texte, Aussagen, Kommentare usw. voneinander getrennt sind oder zumindest klar der jeweiligen Stelle zugeordnet werden können. Das gilt auch für eine zeitgleiche Publikation zusammen mit Interessengruppen wie Verbänden oder einzelnen Unternehmen, die zudem in einer bestimmten Statistik regelmässig Teil des Produktionsprozesses in anderer Rolle als Befragte sein müssen. Wird auf den vorgegebenen Publikationszeitpunkt hin veröffentlicht, ist in diesen Fällen Vorab-Info nötig.

Journalistinnen und Journalisten sowie generell den Medien (ausser Nachrichtenagenturen) kann Vorab-Info ausschliesslich in speziell begründeten Fällen gewährt werden, wie z.B. bei:

- sehr komplexen Strukturstatistiken (z.B. Bevölkerungsszenarien)
- sehr aufwändiger Präsentation tagesaktueller Ergebnisse, die umfangreiche Vorarbeit erfordert wie z.B. ein Bericht auf den festgesetzten Zeitpunkt der Tagesschau hin.

Empfehlung 3: Embargo und Vereinbarung

Vorab-Info beziehende Stellen sind von der informationsproduzierenden Statistikstelle schriftlich auf die Embargoverpflichtungen hinzuweisen. Die Entgegennahme der Verpflichtung gilt als Zustimmung. Beim Bezug von regelmässig wiederkehrender Vorab-Info kann die Embargoverpflichtung in einer Vereinbarung festgehalten werden. Sie ist von der Vorab-Info beziehenden Stelle zu unterzeichnen.

Empfehlung 4: Nachrichtenagenturen

Für Nachrichtenagenturen, die eine reine Weitergabefunktion von unkommentierter Information ausüben, wird ein Vorlauf von höchstens 30 Minuten empfohlen.

Empfehlung 5: Zeitliche Vorgaben

- Konjunkturelle Ergebnisse sind Wirtschaftsstatistiken mit monatlicher oder vierteljährlicher Periodizität. Ihre vorzeitige Abgabe ist wegen der Gefahr von Markttransaktionen aufgrund von Insiderwissen (Finanzmärkte) auf das absolute Minimum zu beschränken. Empfohlen wird eine Vorlaufzeit von höchstens 24 Stunden.
- Strukturelle Ergebnisse sind Statistiken mit jährlicher oder noch längerer Periodizität sowie unterjährige Statistiken aus anderen Gebieten als der Wirtschaftsstatistik. Empfohlen wird eine Vorlaufzeit von höchstens 72 Stunden.

Darüber hinaus ist es aber den Statistikstellen überlassen, bei sehr komplexen Statistiken z.B. im Rahmen von Strukturhebungen oder bei gemeinsamen Projekten auf den Publikationszeitpunkt hin, ausnahmsweise und begründet längere Vorlaufzeiten zu gewähren.

Empfehlung 6: Evtl. involvierte Stellen wie Kommunikationsstelle, Übersetzungsdienst usw.

Werden die Ergebnisse einer Statistikstelle aufgrund administrativer Regeln über eine Kommunikationsstelle publiziert, von einem Übersetzungsdienst, einer Informatikstelle usw. bearbeitet, sind deren vorgesehene Fristen einzuhalten. Alle diese Stellen unterliegen den Embargobestimmungen. Die allfällige Abgabe von Vorab-Info an weitere Stellen erfolgt über die zuständige Statistikstelle.

Empfehlung 7: Veröffentlichung der Vorab-Info beziehende Stellen

Die Vorab-Info beziehenden Stellen sind mit Angabe der betreffenden Statistik und der gewährten Vorlaufzeit öffentlich zugänglich zu machen. Die vorzeitige Abgabe von Informationen an Nachrichtenagenturen sowie z.B. an die regionalen Statistikstellen bei Ergebnissen aus der Bundesstatistik kann durch einen generellen Hinweis erfolgen, ohne die einzelnen Empfänger namentlich aufzuführen.



Conseil d'éthique
Ethikrat

www.ethikrat-stat.ch

www.conseilethique-stat.ch

Dem BFS wird empfohlen, wie bis anhin auf seiner Website eine entsprechende Liste zu führen. Das gleiche wird den regionalen Stellen bei allfälliger Abgabe von Vorab-Info empfohlen. In den Publikationen sind die Vorab-Info empfangenden Stellen einzeln bzw. durch einen generellen Hinweis entweder aufzuführen, oder es ist in der Publikation auf die entsprechende Liste zu verweisen.

Da die Vorab-Info empfangenden Stellen veröffentlicht sind, können jene, welche die gleiche Vorab-Info erhalten, sich gegenseitig auch während der Sperrfrist austauschen, ohne das Embargo zu verletzen.

Empfehlung 8: Sanktion bei Embargoverletzung

Embargoverletzung hat den Entzug von Vorab-Info zur Folge. Über die Aufhebung der Sanktion entscheidet die zuständige Statistikstelle.

Empfehlung 9: Bedarf an Vorab-Info überprüfen

Der in Vereinbarungen geregelte Bedarf an regelmässig wiederkehrender Vorab-info ist periodisch zu prüfen und bei Bedarf anzupassen.

Im Namen des Ethikrates

Peter Laube