

Von der Grundsatzerklärung des VSSA zur Charta der öffentlichen Statistik

Dr. Fritz Fasler

Die Grundsatzerklärung des Verbandes Schweizerischer Statistischer Ämter (VSSA)

Am 21. Oktober 1982 genehmigten die im VSSA zusammengeschlossenen statistischen Ämter anlässlich ihrer Jahresversammlung in Delémont den Text einer Grundsatzerklärung. Diese Grundsatzerklärung sollte mithelfen, die in Artikel 3 der Statuten des Verbandes aufgeführten Zielsetzungen zu verwirklichen.

Ich glaube es lohnt sich, diese Zielsetzungen des VSSA nochmals anzusehen. Sie beinhalten folgende Punkte:

- die Förderung der öffentlichen Statistik,
- den Informationsaustausch und die Unterstützung der Koordination der statistischen Arbeiten,
- die Erarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen zu fachlichen und organisatorischen Fragen im Rahmen der Statistik,
- die Förderung der Kontakte zwischen den Mitgliedern und zu den nationalen und internationalen statistischen Organisationen sowie zu den öffentlichen Universitäten und öffentlichen Forschungsinstituten,
- die Förderung der Öffentlichkeitsarbeit,
- die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

Die Grundsatzerklärung von 1982 enthielt 10 Artikel und befasste sich darin sowohl mit Fragen der Aufgaben der öffentlichen Statistik, der Berufsethik wie auch der Organisation und der Stellung der Statistik in der Verwaltung sowie der Zusammenarbeit zwischen den Statistikstellen. Dies lässt sich anhand der Titel gut dokumentieren:

- 1: Geltungsbereich, Weisungen der vorgesetzten Stellen
- 2: Befriedigung der Informationsbedürfnisse
- 3: Grundsätze für die Datenbeschaffung
- 4: Interpretation der Ergebnisse
- 5: Veränderte Bedürfnisse der Datenkonsumenten
- 6: Fachgerechtes Vorgehen
- 7: Austausch von Kenntnissen und Datenbeschaffung
- 8: Vermittlung bei Konflikten mit Aussenstehenden
- 9: Regelung von internen Konflikten
- 10: Überprüfung der Grundsatzerklärung

Wenn wir dies mit der heute vorliegenden Charta vergleichen und davon ausgehen, dass dieser ein modernes und sachgerechtes Konzept der Statistik zugrundeliegt, so sehen wir, dass auch die damalige Grundsatzerklärung diesen Anspruch bereits in ganz wesentlichen Teilen erfüllte.

Veränderungen des Umfelds seit der Grundsatzerklärung

Eine Erneuerung dieser Grundlage für die öffentliche Statistik war jedoch schon deshalb nötig, weil 1998 der Verband der statistischen Ämter aufgelöst wurde. Er hatte als Folge eines wesentlich veränderten Umfelds teilweise seine Funktionen verloren, besonders in Bezug auf die Koordination der regionalen und nationalen Statistik. Wie sich das Umfeld verändert hatte, und zwar national wie auch international, kann an einigen Beispielen aufgezeigt werden.

Das Bundesstatistikgesetz

1992 wurde von der Bundesversammlung das Bundesstatistikgesetz verabschiedet. Es enthält neben Bestimmungen über Aufgaben, Pflichten und Organisation der Bundesstatistik im engeren Sinne auch Regelungen zur Mitwirkung anderer Verwaltungsstellen von Bund, Kantonen und Gemeinden und insbesondere zur Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Statistikstellen.

In der zugehörigen Verordnung über die Organisation der Bundesstatistik ist diese Zusammenarbeit ausführlich geregelt. Es sind ausdrücklich die Gremien FEDESTAT für die übrigen Bundesstellen sowie REGIOSTAT für Kantone und Städte als Kontaktgremien für die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik benannt, während der Verband der Statistischen Ämter in keiner Form als Kontakt- oder Koordinationsstelle erwähnt wurde.

Auch andere Bestimmungen des Gesetzes und der Verordnung, beispielsweise zum Datenschutz oder zu elektronischen Mitteln für Datenbeschaffung, -verarbeitung und -diffusion, regeln Sachverhalte, die bei der Abfassung der Grundsatzerklärung noch nicht dieselbe Bedeutung hatten und dementsprechend keine Berücksichtigung fanden.

Zweifelloos ist es nicht Aufgabe einer Charta oder einer Grundsatzerklärung, technische Details zu regeln. Sie muss aber die Auswirkungen berücksichtigen, welche technische Entwicklungen auf die Statistiktätigkeit haben können.

Das Datenschutzgesetz

Das Datenschutzgesetz ist eine zweite Gesetzesgrundlage, welche für die Statistik von zentraler Bedeutung ist. Es bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die Daten bearbeitet werden. Insbesondere die Artikel zum Bearbeiten von Personendaten durch Bundesorgane sind direkt auf die Statistik anwendbar. Sie geben vor, wie Organe des Bundes bei der Beschaffung von Personendaten vorzugehen haben und wie mit den Daten umzugehen ist.

Beispielsweise ist klar festgehalten, dass Personendaten nur bearbeitet werden dürfen, wenn dafür eine rechtliche Grundlage besteht, oder dass bei systematischen Erhebungen, namentlich mit Fragebogen, Rechtsgrundlage und Zweck der Bearbeitung bekanntgegeben werden müssen. Die umfassenden Bestimmungen des Datenschutzes wurden dann im Statistikgesetz noch für die besonderen Aufgaben und Bedingungen der Statistik präzisiert.

Grundlegende Prinzipien der amtlichen Statistik der UNO

Stellvertretend für weitere internationale Grundlagen sollen hier die grundlegenden Prinzipien der amtlichen Statistik angeführt werden, die 1992 von der UNO - Wirtschaftskommission für Europa und 1994, mit einer angepassten Präambel, von der Statistikkommission der UNO verabschiedet wurden.

Dieses Dokument hat einen besonderen Stellenwert. Allgemein, weil es in einem internationalen Rahmen die Bedeutung der statistischen Information für Staat und Gesellschaft deutlich macht. Speziell auf die Statistikproduzenten bezogen, weil es Vorschriften enthält, welche diese bei ihrer Tätigkeit zu befolgen haben. Sie sind verpflichtet, die Information nach einheitlichen, allgemeingültigen Regeln und Normen, insbesondere auch berufsethischen Normen, zu erheben, verarbeiten und veröffentlichen.

Die Prinzipien stützen sich dabei ausdrücklich auch auf die Erklärung über das Berufsethos des Internationalen Instituts für Statistik.

Was dabei besonders gefällt, ist Artikel 1, der die öffentliche Statistik zu einem unverzichtbaren Bestandteil des Informationssystems einer demokratischen Gesellschaft erklärt. Bereits in diesem, vor allem aber in den nachfolgenden Artikeln wird aber auch klar ausgeführt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um diesem Anspruch zu genügen.

Der Weg zur Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz

Mit der Annahme der Statuten der Konferenz der Regionalen Statistischen Ämter (KORSTAT) im Juni 1998 wurde auch beschlossen, dass „die KORSTAT aktiv mit ihren Partnern der amtlichen Statistik der Schweiz zur Ausarbeitung einer Statistik-Charta zusammenarbeitet und sich für ihre baldige Annahme einsetzt“ und bis dahin „die Grundsatzerklärung und die Empfehlungen für die Regionalisierung der statistischen Informationen des Verbandes der Schweizerischen Statistischen Ämter (VSSA) als provisorische Statistik-Charta dienen“.

Obwohl nicht sehr viele Beispiele für eine konkrete Anwendung zitiert werden konnten, bestand die Überzeugung, dass die Grundsatzerklärung als allgemeine Grundlage und Orientierungshilfe für die öffentliche Statistik einen hohen Wert darstellte. Es war auch klar, dass eine neue Charta ohne den Einbezug der Bundesstatistik nicht erfolgreich eingeführt werden konnte. Eine entsprechende Anfrage an das Bundesamt für Statistik wurde positiv beantwortet und so konnte eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingesetzt werden, mit dem Auftrag, einen Vorschlag für eine Charta auszuarbeiten.

Zielsetzung und erster Entwurf

Der Arbeitsgruppe wurden keine besonderen Vorgaben gemacht. Selbstverständlich bestand aber unterschwellig die Erwartung, dass es der Arbeitsgruppe gelingen würde, auf einer Seite in fünf Artikeln das Statistiksistem der Schweiz in allen Einzelheiten zu regeln. Leider war dies der Arbeitsgruppe anfänglich nicht ganz bewusst. Ihre Zielsetzung für die Charta war:

- allgemeingültige berufsethische Grundsätze zu formulieren, welche sich auf internationale Grundsätze abstützen, aber den Besonderheiten des statistischen Systems der Schweiz Rechnung tragen,
- Aussagen zum Verhältnis Statistikstellen/übergeordnete Behörden zu machen,
- die Stellung der Charta im Verhältnis zu den gesetzlichen Bestimmungen aufzuzeigen,
- Zielsetzungen und Regeln zur Organisation der Statistik in der Schweiz festzuhalten,
- ein Gremium für die Förderung der Charta und zum Überprüfen ihrer Einhaltung durch die Unterzeichneten zu schaffen.

Dadurch sollte das gemeinsame Ziel aller Organe der öffentlichen Statistik erreicht werden, den Begriff „öffentliche Statistik“ und damit gekennzeichnete Produkte zu einer sofort erkennbaren und anerkannten Qualitätsauszeichnung zu machen.

Die Formulierung der notwendigen Grundsätze sollte zwar so knapp wie möglich sein, aber auch präzise und umfassend. Weil eben auch den schweizerischen Eigenheiten Rechnung zu tragen war, beispielsweise den sehr unterschiedlichen Verhältnissen in den Kantonen und Städten, resultierten zum Teil ausführlichere Formulierungen und eine grössere Anzahl Artikel als vom Grundsatz der Knappheit her wünschbar war.

Ein Beispiel dafür ist die Anwendbarkeit der beruflichen Standards. Weil gewisse Fachstellen, besonders der Kantone, neben der Statistik noch andere Aufgaben haben, musste die Anwendbarkeit dieser Standards in Bezug auf die unterstellten Tätigkeiten genauer umschrieben werden. Es musste ausdrücklich erwähnt werden, dass sie sich eben nur auf die Statistiktätigkeiten im engeren Sinne beziehen.

Die schweizerische Statistikcharta sollte eine Leitlinie und Stütze für Statistikerinnen und Statistiker in allen statistischen Lebenslagen sein, aber auch Befragten und Betroffenen als Informationsquelle und Referenz für Anliegen gegenüber der Statistik dienen. Aus diesen Gründen bedurfte es auch einer eigenen Charta. Andernfalls hätte wohl auch eine Abstützung auf die international gültigen Grundlagen genügt.

Weil die Arbeitsgruppe diese Zielsetzung sehr gewissenhaft verfolgte, resultierte schliesslich ein entsprechend umfangreicher Entwurf, bestehend aus einem ersten Teil mit

- einer Präambel
- Kernprinzipien
- Organisationsprinzipien

und einem zweiten Teil mit Anwendungsbestimmungen zu

- einem Ethikrat
- dem Geltungsbereich der Charta
- Bestimmungen zur Inkraftsetzung und Anerkennung
- Änderungsbestimmungen

Ergänzend kam noch ein Reglement mit Statuten des Ethikrates hinzu. Dieser Entwurf wurde in eine breite Vernehmlassung gegeben und gleichzeitig wurde dazu ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Thierry Tanquerel von der Universität Genf eingeholt.

Ergebnis der Stellungnahmen und Überarbeitung

Die Stellungnahmen fielen, was den Inhalt der Charta betraf, mehrheitlich positiv aus. Ebenso mehrheitlich wurde allerdings der Entwurf zu umfangreich und detailliert empfunden. Die teilweise gesetzesähnliche Gestaltung und Formulierung fand ebenfalls keinen Anklang.

In ähnlicher Weise äusserte sich das sehr fundierte Rechtsgutachten, das insbesondere auch wesentlich zu einer klareren Einordnung der rechtlichen Stellung und Bedeutung der Charta beitrug.

In den Einzelheiten fiel die Kritik teilweise auch recht kontrovers aus. In dieser Beziehung musste die Charta ein Kompromiss aus den unterschiedlichen Bedürfnissen, Wünschen und berechtigten Einwänden bleiben.

Dank dieser Ergebnisse konnte aber ein klarer, gut strukturierter Entwurf entwickelt werden, der mit relativ wenigen Ergänzungen aus einer zweiten Stellungnahme zum definitiven Vorschlag werden konnte.

Inhalt und Bedeutung der Charta

Anhand einiger wichtiger Punkte soll versucht werden Hinweise zum Hintergrund der inhaltlichen Gestaltung und zur Bedeutung der Charta zu geben.

Präambel

Mit der Aufzählung der wesentlichen internationalen und nationalen Grundlagen ethischer und rechtlicher Natur für die öffentliche Statistik und der Verpflichtung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die Charta, wird sowohl für die in der öffentlichen Statistik Tätigen wie auch für die Öffentlichkeit klar ersichtlich, welche Stellung die Charta in rechtlicher Hinsicht hat. Sie wird als Berufskodex deklariert, der den Unterzeichneten eine moralische Verpflichtung auferlegt, sie einzuhalten.

Der Bezug auf die übergeordneten rechtlichen Grundlagen zeigt aber auch, dass ihr keinerlei darüber hinausgehende rechtliche Verpflichtung zukommen kann. Die Anwendung oder Verletzung der Charta ist weder von den Unterzeichneten noch

von Einzelnen einklagbar. Sie ist weder für ein Gericht noch für die Verwaltungsbehörden juristisch bindend.

Damit soll die Bedeutung der Charta als Berufskodex nicht geschmälert werden. Es soll jedoch vermieden werden, dass sie in dieser Beziehung falsch verstanden wird.

Grundprinzipien

Die zwanzig Grundprinzipien, gruppiert in fünf Abschnitte, bilden das Kernstück der Charta und den eigentlichen Berufskodex. Sie zeigen, was von der öffentlichen Statistik erwartet wird, wie statistischen Informationen zu gewinnen sind und wie mit ihnen umzugehen ist.

- Öffentliche Information

- Darunter sind
1. Informationsauftrag,
 2. Öffentlichkeit,
 3. Transparenz und
 4. Nachhaltigkeit

zusammengefasst. Als besonderes Element kann hier die Nachhaltigkeit gelten, die sicherstellen soll, dass die statistischen Informationen von heute auch künftigen Generationen zur Verfügung stehen werden.

- Unabhängigkeit

- mit
5. Fachlicher Unabhängigkeit,
 6. Unparteilichkeit,
 7. Verantwortlichkeit,
 8. Gegendarstellung,

die gemeinsam eine möglichst unbeeinflusste und neutrale statistische Information sicherstellen.

Veröffentlichung

- mit den Punkten
9. Zugänglichkeit,
 10. Gleichzeitigkeit,
 11. Aktualität,
 12. Richtigstellung,

deren Einhaltung dafür sorgt, dass effektiv ein gleicher und gleichwertiger Zugang zur statistischen Information besteht und keine Benutzer privilegiert oder benachteiligt werden.

- Qualität

abgestützt auf

13. Glaubwürdigkeit,
14. Kohärenz,
15. Kontinuität,

welche die wichtigsten Anforderungen zur Sicherstellung der Qualität definieren, beispielsweise die Festlegung der Methoden und Verfahren gemäss den massgebenden professionellen Standards.

- Persönlichkeitsschutz

mit

16. Zweckbindung,
17. Statistikgeheimnis,
18. Rechtsgrundlage,
19. Verhältnismässigkeit,
20. Informationen,

den wesentlichen Elementen zur genaueren Definition der besonderen Datenschutzbestimmungen, welche für die Statistik notwendig sind. Beispielsweise dürfen für Statistikzwecke erhobene Angaben über natürliche oder juristische Personen nicht für Entscheide oder Massnahmen administrativer Art betreffend diese Personen verwendet werden.

Mit dieser Verpflichtung zur Öffentlichkeit der Information, fachlichen Unabhängigkeit der Statistikerinnen und Statistiker, Sicherstellung der Zugänglichkeit der Information, Aktualität und Qualität sowie zum Persönlichkeitsschutz, kann die Charta wesentlich dazu beitragen, dass die Bezeichnung „öffentliche Statistik“ wirklich ein eigentliches Qualitätsmerkmal wird. Sie garantiert den Kundinnen und Kunden damit, dass jede Stelle, die eine mit der Bezeichnung „öffentliche Statistik“ versehene statistische Information veröffentlicht, diese Anforderungen erfüllt.

Ethikrat

Eine wesentliche Neuerung gegenüber den in der Grundsatzklärung vorgesehenen Möglichkeiten stellt der Ethikrat dar. Er befasst sich mit der Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf die Charta und mit ihrer Einhaltung. Der rechtlichen Stellung der Charta entsprechend kann er keine Sanktionen erlassen. Er besitzt aber Feststellungs-, Empfehlungs- und Informationsbefugnisse und ist als unabhängiges Gremium beauftragt, aktiv und selbständig zur Förderung und Anwendung der Charta beizutragen.

Empfehlungen für die Organisation des Systems der öffentlichen Statistik

Diese Empfehlungen dokumentieren den Willen der Beteiligten, sich so zu organisieren, dass die Ziele der Charta bestmöglich unterstützt werden. Sie legen in einem gewissen Sinne die Spielregeln fest, unter denen eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der Statistikstellen erfolgen kann. Sie regeln die Kooperation, Koordinati-

on und gegenseitige Information, definieren aber auch Anforderungen in Bezug auf die Erneuerung der Statistik, den Raumbezug oder die Qualitätsstandards.

Diese Empfehlungen können damit ebenfalls wesentlich zu einer qualitativ hochstehenden, kohärenten öffentlichen Statistik beitragen.

Die Charta als neue Grundlage für die öffentliche Statistik

Ich hoffe, dass es mit diesen Ausführungen, vor allem aber mit der Charta selbst, gelungen ist, die Nützlichkeit und den Sinn der Charta aufzuzeigen. Ihre Annahme und Anwendung wird die öffentliche Statistik nicht revolutionieren. Ich bin aber überzeugt, dass sie dazu beitragen kann, eine qualitativ hochstehende öffentliche Statistik zu gewährleisten und zu fördern. Und zu dieser sind wir verpflichtet, um das Vertrauen, das die öffentliche Statistik genießt, zu rechtfertigen und zu erhalten. Deshalb wünsche ich der neuen Charta und ihren Anwenderinnen und Anwendern viel Erfolg.

Abschliessend möchte ich meinen Kollegen der Arbeitsgruppe für die Charta herzlich für ihre grosse Arbeit und die gute Zusammenarbeit danken. Den Mitgliedern Jean Campiche, Dominique Frei, Dr. Felix Bosshard, Angelo Fiala und ganz besonders auch dem ersten Präsidenten der Arbeitsgruppe, Dr. Heiner Brüngger. Ein grosser Dank gebührt aber auch Prof. Dr. Thierry Tanquerel für das Rechtsgutachten und die ausserordentlich wertvollen Diskussionsbeiträge sowie allen Kolleginnen und Kollegen, die mit ihren Stellungnahmen und Kommentaren ebenfalls viel zur Charta beigetragen haben.