



---

# Bericht 2016 über die Umsetzung des statistischen Mehrjahresprogramms des Bundes 2016-2019

---

## 1 Einleitung

Der vorliegende Bericht zur jährlichen Evaluation der Umsetzung des statistischen Mehrjahresprogramms des Bundes (MJP) 2016-2019 umfasst eine summarische Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Evaluation. Ausserdem gibt er Auskunft zu den weiteren, im BRB zur Verabschiedung des MJP (BRB 2015.2862) enthaltenen Aufträgen und skizziert die zukünftige Ausgestaltung der zugehörigen Prozesse.

## 2 Ausgangslage

Am 27. Januar 2016 hat der Bundesrat das sechste statistische Mehrjahresprogramm des Bundes (MJP) für die Legislaturperiode bis 2019 verabschiedet (BRB 2015.2862). Es enthält eine Übersicht über den Stand der Statistik in den für die Staatsführung relevanten Themenbereichen, gibt Auskunft über die wichtigsten geplanten statistischen Aktivitäten und legt die Entwicklungsschwerpunkte für die Legislaturperiode fest. Ziel des MJP ist es, die kontinuierliche Produktion von verlässlichen, nach wissenschaftlichen Kriterien erarbeiteten statistischen Informationen weiter zu stärken. Wesentliche neue oder veränderte Bedürfnisse aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung sollen unter Nutzung der in den vergangenen Jahre geschaffenen Potentiale beispielsweise durch die Verknüpfung bestehender Daten effizient und zielgerichtet umgesetzt und schliesslich die Koordination zwischen den Statistikproduzenten weiter ausgebaut werden. Zusätzlich wurden im MJP 2016-2019 als eigentliche Neuerung die Herausforderungen und Entwicklungsschwerpunkte für wichtige Themenfelder wie Wirtschaft, Gesundheit, Bevölkerung, Soziales, Raum und Umwelt usw. beschrieben. Damit kann den langfristigen Informationsbedürfnissen von Gesellschaft und Politik besser Rechnung getragen werden.

Mit Ziffer 4 des BRB wurde das EDI weiter ermächtigt, das Portfolio der Bundesstatistik in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen jährlich zu überarbeiten. Damit sollte ein Instrument geschaffen werden, mit dem neue statistische Aktivitäten systematisch analysiert und nur ins Portfolio aufgenommen werden, wenn ihr Nutzen und/oder Effizienzbeitrag dargelegt werden kann. Mit Ziffer 5 des BRB wurde das EDI weiter damit beauftragt, die für die Statistikproduktion der gesamten Bundesstatistik vorgesehenen Aufwände zusammenzustellen.

Gemäss Antrag zum BRB 2015.2862 erfolgen die Überarbeitung (Ziffer 4) und die Berichterstattung (Ziffer 5) auf der Grundlage der jährlichen Evaluation der Umsetzung des MJP, wobei die erstmalige Berichterstattung bei den Aufwänden für das Jahr 2017 vorgesehen ist. Diese Arbeiten haben bereits begonnen. Konkret sollen die Grundlagen 2016 mit einigen Pilotämtern des EFD und des EDI erarbeitet und getestet werden, damit für die Berichterstattung 2017 ein möglichst schlankes Vorgehen mit aussagekräftigen Resultaten erarbeitet werden kann.

### 3 Überarbeitung des statistischen Portfolios

Wie aufgrund des kurzen Zeitraumes zu erwarten (die Berichterstattung erstreckt sich über den Zeitraum Januar bis September 2016), hat sich beim statistischen Portfolio keine grundlegende Änderung ergeben und es werden daher nur wenige Details bereinigt. Neue Statistiken wurden keine aufgenommen. Hingegen hat sich gezeigt, dass die Arbeiten zur Umsetzung des Neuen Führungsmodells Bund (NFB) teilweise dazu führen werden, dass ein Teil der erfassten Einträge zu den statistischen Aktivitäten neu zusammengefasst oder neu strukturiert werden muss, damit für die Zukunft auch die entsprechenden finanziellen Aufwände vergleichbar ausgewiesen werden können. Damit eine mehrfache Anpassung vermieden und der entsprechende Aufwand gering gehalten werden kann, soll diese grössere Bereinigung jedoch erst 2017 beginnen und dabei sollen auch die Erkenntnisse aus der oben beschriebenen Erhebung der Aufwände der Bundesstatistik genutzt werden.

### 4 Evaluation der Umsetzung des MJP

Das Vorgehen zur jährlichen Berichterstattung der Umsetzung des MJP wurde komplett überarbeitet, an die Einführung der thematischen Ebene des MJP angepasst und mit den Gremien der Bundesstatistik diskutiert. Die Berichterstattung basiert auf einem dreistufigen Ansatz und stützt sich zu sehr grossen Teilen auf planerische Arbeiten, die auf der Fachebene bereits seit langem stattfinden und zu den grundsätzlichen Aufgaben der Produzenten der Bundesstatistik gehören. Ziel des Prozesses war es, diese Grundlagen für eine übergeordnete Berichterstattung ohne grossen Zusatzaufwand zu vereinheitlichen. Mit der Durchführung der Evaluation 2016 konnten entsprechende Grundlagen wie beispielsweise eine Übersicht über die von den einzelnen Produzenten geplanten Massnahmen zur Umsetzung der Schwerpunkte des MJP geschaffen werden. Diese Grundlagen müssen daher in Zukunft nur noch aufdatiert, und nicht mehr jedes Mal neu erhoben werden.

- In einem ersten Schritt wurden bei den Produzenten der Bundesstatistik die zur Umsetzung der strategischen und thematischen Schwerpunkte des MJP bestehenden Massnahmen sowie – bei den für 2016 geplanten Massnahmen – der jeweilige Umsetzungsstand per Ende des dritten Quartals 2016 erhoben (Planungsstand und Fortschrittskontrolle). Der Ansatz beruht hier auf der Überlegung, dass das MJP als umgesetzt betrachtet werden kann, wenn sämtliche thematischen Schwerpunkte durch entsprechende Massnahmen realisiert sowie die strategischen Schwerpunkte entweder indirekt – durch die Umsetzung der thematischen Schwerpunkte (vor allem strategisches Ziel 1 des MJP) – oder direkt, durch eigenständige Massnahmen umgesetzt wurden.
- Auf dieser Grundlage wurde in einem nächsten Schritt die „Einhaltung des strategischen Pfades“ beurteilt. Dabei lautete die konkrete Fragestellung, ob die schon umgesetzten und die noch geplanten Massnahmen sowohl zeitlich wie auch inhaltlich voraussichtlich zur Realisierung der Schwerpunkte und damit des MJP bis zum Ende der Legislatur führen werden (sog. Konsistenzkontrolle).
- Im dritten Schritt wurde schliesslich geprüft, ob die Ziele und Schwerpunkte des MJP aufgrund von wichtigen Entwicklungen politischer, gesellschaftlicher, technischer oder wirtschaftlicher Natur ergänzt oder inhaltlich angepasst werden müssen, damit die generellen Ziele des MJP und die Aufgaben der Bundesstatistik dauerhaft sichergestellt werden können (Prämissenkontrolle). Dieser dritte Schritt bildet die Grundlage für die rollende Weiterentwicklung der Mehrjahresplanung, welche ihrerseits sowohl als Grundlage für die rollende Planung im Rahmen von NFB wie auch gegen Ende der Legislatur als primäre Grundlage für die Entwicklung des MJP 2020-2023 dient.

Wie oben erwähnt sollten mit der Durchführung der Evaluation 2016 die bestehenden planerischen Arbeiten der Produzenten der Bundesstatistik auf der inhaltlichen Ebene zu einem Gesamtbild zusammengefasst werden. Dies entspricht dem Vorgehen, das bereits bei der Erarbeitung des MJP 2016-2019 gewählt wurde. Insbesondere mit der umfassenden Formulierung von thematischen Schwerpunkten als Ergänzung zu den schon in den früheren Programmen formulierten Zielen konnte sowohl die Ausrichtung der fachlichen Arbeiten auf die übergeordneten Zielsetzungen wie auch die Akzeptanz einer breit angelegten Koordination deutlich verbessert werden. Gleichzeitig wurde aber auch deutlich,

dass durch die einmalige Natur (pro Legislaturperiode) mit einem solchen Vorgehen auch der entsprechende Aufwand im Bereich der Planung und Koordination kurzfristig stark zunahm. Mit der dauerhaften und rollenden Aufdatierung der entsprechenden Grundlagen sollen daher die Vorteile dieses Vorgehens genutzt, die Planung besser auf die Bedürfnisse der rollenden Planung unter NFB ausgerichtet und der Aufwand zur Erarbeitung der Grundlagen für die Erarbeitung des nächsten MJP gering gehalten werden. Diese Arbeiten erlauben schliesslich auch eine frühzeitige und umfassende Information der KBStat über die Herausforderungen und die Planung in den einzelnen Themenfeldern und liefern ihr so die Basis für die Wahrnehmung ihrer Berichterstattungspflicht.

## **5 Ergebnisse und Schlussfolgerungen**

Wie aufgrund des kurzen Berichtszeitraums (Januar bis September 2016) zu erwarten haben sich insgesamt nur wenige Veränderungen gegenüber dem der Erstellung des MJP zu Grunde liegenden Stand der verschiedenen Arbeiten ergeben. Die folgenden Abschnitte fassen daher summarisch die wichtigsten Erkenntnisse aus den Rückmeldungen der Statistikproduzenten des Bundes zusammen.

### **5.1 Planungsstand und Fortschrittskontrolle**

Im Rahmen des Evaluationsprozesses wurden sämtliche von den Produzenten zur Umsetzung der thematischen und strategischen Schwerpunkte geplanten Massnahmen inklusive der entsprechenden Meilensteine für die nächsten Jahre erhoben. Die Prüfung dieser Angaben hat ergeben, dass zu sämtlichen Schwerpunkten eine Planung stattgefunden hat. Mit wenigen Ausnahmen wurden auch bereits entsprechende Meilensteine für die Jahre 2016-2019 festgelegt. Aus den Kommentaren im Rahmen der Berichterstattung wurde dabei ein erhöhter Bedarf an frühzeitiger inhaltlicher (Fein-)Planung deutlich, bei der insbesondere die Verbindung zwischen dieser fachlich orientierten (bottom-up) Planung und den übergeordneten Vorhaben des Bundes (top-down) besser sichergestellt werden soll. Bei den für 2016 geplanten Massnahmen weist der per Ende des dritten Quartals 2016 angegebene Umsetzungsstand auf eine erfolgreiche Erreichung der für 2016 geplanten Meilensteine hin.

### **5.2 Konsistenzkontrolle**

Aus der Analyse der festgelegten Massnahmen und Meilensteine ergibt sich ein zeitlich und inhaltlich kohärentes Bild, das zum heutigen Zeitpunkt auf eine erfolgreiche Umsetzung der Schwerpunkte des MJP 2016-2019 auf Ende der Legislaturperiode hindeutet. Die grösste Unsicherheit ergibt sich für die Statistikproduzenten aus den sich konkurrierenden Zielen der Erfüllung neuer Nutzerbedürfnisse und der gleichzeitigen Einhaltung der Vorgaben zur Einsparung von Ressourcen. Diese Problematik wird dadurch verschärft, dass erfahrungsgemäss eine Priorisierung der bisherigen Aufgaben zur Freisetzung von Ressourcen für neue Aufgaben nur schwer durchführbar ist.

### **5.3 Prämissenkontrolle**

Aus den Rückmeldungen der befragten Produzenten und gemäss den Einschätzungen der zuständigen Themenverantwortlichen bestehen zum aktuellen Zeitpunkt keine Herausforderungen auf der strategischen und der thematischen Ebene, die ein grundsätzliches Überdenken der geplanten Schwerpunkte erfordern würden. Aus den Rückmeldungen wird aber deutlich, dass die im aktuellen MJP schon beschriebenen Herausforderungen der Entlastung der Befragten, der Verwendung von Register- und Administrativdaten sowie der sog. „neuen Datenquellen“ (Big Data, z.B. die Verwendung von Handydaten etc.) eine erhöhte Bedeutung zukommen wird. Damit diese Herausforderungen zielgerichtet angegangen werden können, spielt nicht zuletzt eine weiter verbesserte Koordination eine zentrale Rolle, dies sowohl unter den Produzenten der öffentlichen Statistik (z.B. in den Gremien der Bundesstatistik) wie auch mit wichtigen Partnern beispielsweise aus der Wirtschaft (z.B. im Rahmen von Expertengruppen). Wichtige Beiträge liefern dabei der Wissenstransfer auf nationaler und internationaler Ebene sowie die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft (z.B. FORS).

Die **Reduktion der Belastung der Befragten** war insbesondere auch Thema verschiedener politischer Vorstösse, bei denen teilweise spezifisch die aus der Summe der verschiedenen Befragungen entstehende Belastung gerügt wurde. Im vergangenen Jahrzehnt hat vor allem das BFS erfolgreich grosse Anstrengungen unternommen, um diesen Auftrag umzusetzen.

Dennoch besteht, gerade auch im Bereich der Wirtschaftsstatistik, ein Bedürfnis nach einer weitergehenden Entlastung. Die Herausforderung für die Bundesstatistik liegt dabei nicht nur in der Identifizierung weiterer bereits vorhandener administrativer Datenquellen, die für die Statistik nutzbar wären. Vielmehr sind auch weitere Schritte zur Harmonisierung der Dateninhalte der verschiedenen Register und Datensammlungen notwendig und auch geplant. Ebenso eine wichtige Rolle spielt die weiter zu verbessernde Koordination der Erhebungen der Bundesstellen mit dem Ziel, Mehrfacherhebungen zu vermeiden. Ein weiteres Ziel dieser Koordination ist es, die in der Bundesstatistik vorhandenen fachlichen und methodischen Kompetenzen zielgerichteter zu nutzen.

Bei der **Nutzung von Register- und Administrativdaten** besteht nach wie vor die Schwierigkeit, dass der frühzeitige Einbezug der Statistikproduzenten bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der entsprechenden Systeme besser sichergestellt werden muss, damit die daraus gewonnenen Daten auch langfristig und systematisch genutzt werden können.

Die eindeutige Personenidentifikation in den verschiedenen Datenbeständen erlaubt der Bundesstatistik die **Verknüpfung der statistischen Informationen auf Einzeldatenebene** über die Zeit. Damit können neu beispielsweise biografische Verläufe in verschiedenen Themenbereichen (so z.B. im Bereich der Bildung) systematisch erstellt werden.

Zusätzlich erlaubt die in den vergangenen Jahren verstärkt umgesetzte inhaltliche Integration der Statistiksyste (z.B. die Einführung standardisierter Schlüsselvariablen) dabei zunehmend die Erstellung von themenübergreifenden Analysen. Damit sollen gesellschaftliche Veränderungen in ihrer Breite erfasst und als steuerungsrelevante Informationen über die Wechselwirkungen verschiedener politischer Massnahmen zur Verfügung gestellt werden können. Die Analysen ausgesuchter Themenbereiche wie Arbeitsmarkt resp. Arbeitskräfte, Erwerbstätigkeit und familienexterne Betreuung, Weiterbildung oder auch der Einfluss neuer Märkte und Produkte auf das Konsumverhalten usw. können so in einen soziodemografischen bzw. -biografischen Kontext gestellt werden. Die mit diesen Möglichkeiten verbundenen Potentiale sollten gezielt genutzt und zur Erstellung von Planungs- und steuerungsrelevanten statistischen Informationen dienen. Die sich daraus ergebende Möglichkeit der Nutzung bestehender Daten zur Erarbeitung neuer statistischer Informationen stellt dabei nicht zuletzt auch ein **effizientes Mittel zur Entlastung der Befragten** dar.

Eine weitere Herausforderung liegt in der **Nutzung von Daten aus neuen Quellen**, die direkt oder auch indirekt (z.B. zur Plausibilisierung von Daten oder Kalibrierung von Modellen) für die Verbesserung und Weiterentwicklung der statistischen Produktion genutzt werden können. Hier treffen technische und methodische Herausforderungen zusammen, die in den nächsten Jahren gezielt angegangen werden müssen.

Im vergangenen Jahr hat die Bundesstatistik und insbesondere das BFS die **Zusammenarbeit mit der Wirtschaft** und speziell mit den verschiedenen Dach- und Branchenverbänden verstärkt. Das Ziel, den Dialog und Meinungsaustausch neu zu institutionalisieren wurde erreicht und soll in Zukunft regelmässig weitergeführt werden.

Die **Zusammenarbeit mit der Wissenschaft** erweist sich – vor allem aufgrund der grossen Heterogenität der Wissenschaftsdisziplinen und -institutionen – als sehr komplex. Im Jahr 2016 konzentrierte sich das BFS dabei vor allem auf Verankerung der Beziehungen mit dem Schweizerischen Nationalfonds (SNF) sowie auch mit der – für Statistik als Wissenschaft wichtigen – Swiss Statistical Society.

Bei der **internationalen Zusammenarbeit** sind die Produzenten der Bundesstatistik schliesslich in zahlreichen Fachgremien der internationalen Organisationen wie der EU, der UNO und der OECD vertreten und stellen so den notwendigen Wissensaustausch für eine effiziente und langfristige Sicherstellung der Vergleichbarkeit der statistischen Informationen sicher. Dabei nahm das BFS bei der Erarbeitung der statistischen Grundlagen der Agenda 2030 (Sustainable Development Goals) und im

Rahmen der High-level Group on Modernisation of Statistical Systems eine wichtige Rolle ein.

## **5.4 Allgemeine Schlussfolgerungen**

Insgesamt hat sich aus dem Prozess zur Evaluation ergeben, dass die im Rahmen der Erstellung des MJP durch die Themenverantwortlichen sichergestellte Verbindung zwischen der Planung auf der fachlichen Ebene mit den längerfristigen strategischen Vorgaben auch in Zukunft eine zentrale Herausforderung bleibt. Die themenorientierte Ausrichtung der Prozesse für die Planung und Berichterstattung unter direktem Einbezug der Nutzer und Partner schaffen dafür die entsprechende Grundlage. Damit kann auch sichergestellt werden, dass der Einbezug von Vorgaben und Bedürfnissen auf der internationalen, der nationalen und der regionalen Ebene (Durchgängigkeit) in Zukunft weiter verbessert werden kann.