

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. März 2011

245. Statistikgesetz (Vernehmlassung)

A. Ausgangslage

In einer modernen, offenen und demokratischen Gesellschaft hat die öffentliche Statistik eine zunehmend wichtigere Funktion. Einerseits nimmt sie als objektive Grundlage für die Planung, Steuerung und Kontrolle der staatlichen Tätigkeit, andererseits für die demokratische Auseinandersetzung und politische Entscheidungsfindung sowie für die allgemeine Informations- und Wissensvermittlung eine zentrale Rolle ein. In diesem Sinne hat in den letzten Jahren ein eigentlicher Paradigmenwechsel stattgefunden: Die öffentliche Statistik hat sich zunehmend weg von einer staatlichen Hilfsaufgabe hin zu einer selbstständigen Infrastrukturaufgabe des Staates entwickelt.

Soweit kantonale Regelungen zur öffentlichen Statistik heute überhaupt bestehen, sind sie für die jeweiligen Spezialgebiete in einer Vielzahl von Erlassen und Beschlüssen enthalten. Ein verbindlicher Rahmenerlass für sämtliche statistischen Tätigkeiten des Kantons und der Gemeinden fehlt. Dieser Zustand erweist sich in vielerlei Hinsicht als lückenhaft und unbefriedigend: Zum einen fehlt es dem Regierungsrat und der Verwaltung, aber auch der breiten Öffentlichkeit an einer Übersicht über alle statistischen Tätigkeiten des Kantons. Dieser Umstand erschwert nicht nur eine strategische Gesamtplanung der kantonalen Statistik, sondern kann auch zu Doppelspurigkeiten und unnötigem Mehraufwand innerhalb der Verwaltung führen, etwa bei Datenerhebungen. Zum andern fehlen aus datenschutzrechtlicher Sicht besonders für die Datenbearbeitung zu Statistikzwecken erforderliche gesetzliche Grundlagen.

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat am 30. September 2009 das Konzept für ein kantonales Statistikgesetz verabschiedet und die Direktion der Justiz und des Innern beauftragt, einen entsprechenden Gesetzesentwurf zu erarbeiten (RRB Nr. 1578/2009).

B. Vernehmlassungsentwurf

1. Geltungsbereich des Gesetzes

Das Gesetz bezweckt die Schliessung der Regelungslücke im Bereich der öffentlichen Statistik auf kantonaler und auf kommunaler Ebene. Es gilt demnach grundsätzlich für sämtliche öffentlichen Organe von

Kanton und Gemeinden, die in den Bereichen der kantonalen oder der kommunalen Statistik tätig sind. Soweit öffentliche Organe der Gemeinden jedoch im Rahmen der kommunalen Statistik tätig werden, gilt für sie das Statistikgesetz insoweit nicht, als es Vorschriften über die Planung, die Organisation und die Koordination der statistischen Tätigkeiten enthält. In diesen Bereichen soll die Autonomie der Gemeinden nicht beschränkt werden. Führen kantonale oder kommunale öffentliche Organe hingegen gestützt auf Bundesrecht, etwa für die Bundesstatistik, statistische Tätigkeiten (zum Beispiel Erhebungen) aus, gelten die entsprechenden Erlasse des Bundes, soweit sie die Art und Weise der Arbeiten regeln. Das kantonale Statistikgesetz kommt dann nur subsidiär zur Anwendung.

Darüber hinaus ergibt sich in funktionaler Hinsicht eine weitere Einschränkung des Geltungsbereichs des Statistikgesetzes: Es gilt nur für statistische Tätigkeiten, die unmittelbar der Information von Behörden, Bevölkerung, Wirtschaft, Forschung und Medien dienen. Auf Tätigkeiten dagegen, die unmittelbar der Planung, der Steuerung, der Erfüllung oder der Überprüfung konkreter staatlicher Aufgaben dienen, findet es keine Anwendung. Das gilt auch dann, wenn zur Erfüllung der entsprechenden Staats- bzw. Verwaltungsaufgaben mit statistischen Methoden gearbeitet wird. Diese Tätigkeiten beruhen auf den die betreffende Sachaufgabe regelnden Spezialerlassen und werden abschliessend von diesen erfasst.

2. Planung, Organisation und Koordination der kantonalen Statistik

Das Statistikgesetz führt die Pflicht ein, die kantonale Statistik zu planen. Die Planung soll sicherstellen, dass die statistischen Tätigkeiten des Kantons auf der Grundlage einer Gesamtschau in einem politischen Prozess festgelegt werden. Ferner soll sie direktionsübergreifend einen Überblick über die verschiedenen statistischen Tätigkeiten ermöglichen und Transparenz schaffen, damit Synergien bestmöglich genutzt werden können.

Die kantonalen statistischen Tätigkeiten sollen – soweit sinnvoll – weiterhin dezentral in den entsprechenden Fachdirektionen vorgenommen werden. Wie bisher soll aber für die kantonale Statistik als Gesamtheit hauptsächlich die Direktion der Justiz und des Innern bzw. das dieser unterstellte Statistische Amt zuständig sein. Letzteres hat gewisse Koordinationsaufgaben wahrzunehmen, etwa im Bereich der Planung und Zusammenarbeit mit der Bundesstatistik und der kommunalen Statistik.

3. Datenerhebung zu statistischen Zwecken

Das Gesetz verpflichtet die öffentlichen Organe bei Datenerhebungen zu statistischen Zwecken ausdrücklich auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und verlangt – zum einen aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit, zum andern aus Gründen der Transparenz – für sämtliche Erhebungen rechtliche Grundlagen.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, dass die Erhebung statistischer Daten mit möglichst wenig Aufwand für die Betroffenen verbunden ist. Das Gesetz legt fest, dass statistische Daten wenn immer möglich zuerst aus bereits bestehenden Daten erhoben werden. Man nennt diese Form der Erhebung Indirekterhebung. Wenn also bereits vorhandene Verwaltungs- oder aber auch Statistikdaten (zum Beispiel aus Erhebungen für die Bundesstatistik) vorhanden sind und für Zwecke der kantonalen oder der kommunalen Statistik ebenfalls gebraucht werden können, sind sie indirekt zu erheben.

In Bezug auf die erforderlichen Rechtsgrundlagen für einzelne Erhebungen werden formell-gesetzliche Grundlagen nur dann verlangt, wenn besondere Personendaten im Sinne von § 3 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4) direkt bei den Betroffenen erhoben werden. Rechtsgrundlagen auf Verordnungsstufe genügen dort, wo statistische Daten aus Verwaltungsdaten oder aus für die Bundesstatistik erhobenen Daten indirekt erhoben werden. Wenn im Rahmen der Erhebung keine Auskunft- oder Mitwirkungspflichten bestehen und wenn keine Personendaten erhoben werden, kann die Verordnungskompetenz vom Regierungsrat an untergeordnete Verwaltungseinheiten delegiert werden.

Im Rahmen von Erhebungen zu statistischen Zwecken kann es vorkommen, dass es die gewünschte Anzahl und Qualität der erforderlichen Daten notwendig machen, die Befragten zur Auskunftserteilung zu verpflichten. Das Gesetz sieht aus diesem Grund die Möglichkeit vor, eine solche Auskunftspflicht anzuordnen. Unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes und des Persönlichkeits- und Datenschutzes soll von der Anordnung der Auskunftspflicht allerdings nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Dem Persönlichkeitsschutz ist insbesondere durch sorgfältige Formulierung der gestellten Fragen Rechnung zu tragen.

4. Veröffentlichung und Dienstleistungen

Das Statistikgesetz sieht eine Veröffentlichungspflicht für die wichtigsten statistischen Informationen vor und hält fest, dass die übrigen statistischen Informationen – also auch die nicht veröffentlichten – auf Gesuch hin zugänglich gemacht werden. Einschränkungen der Bekanntgabe statistischer Informationen können gestützt auf § 23 IDG gemacht werden.

Soweit die kantonalen und kommunalen Statistikproduzenten massgeschneiderte Erhebungs-, Informations-, Beratungs- und Analyse-dienstleistungen im Auftrag öffentlicher Organe oder Dritter gegen Entgelt erbringen (kommerzielle Nebentätigen), muss ihre Tätigkeit aus Gründen der Wettbewerbsneutralität dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Das bedeutet, dass kommerzielle Nebentätigkeiten nur insofern statthaft sind, als sie sich mit den vorhandenen Kapazitäten und mit vernünftigem Aufwand erbringen lassen. Die Erfüllung der Hauptaufgabe (öffentliche Statistik) darf durch die Nebentätigkeiten nicht beeinträchtigt, zum Beispiel verhindert, verlangsamt oder verteuert werden. Ebenfalls soll in diesem Bereich das Prinzip der vollen Kostendeckung gelten, während der Zugang zu statistischen Informationen, die im Rahmen der kantonalen oder der kommunalen Statistik ohnehin erstellt werden, grundsätzlich kostenlos ist.

5. Datenschutz

Da dem Datenschutz gerade im Bereich der öffentlichen Statistik eine wichtige Bedeutung zukommt, sind einige zentrale datenschutzrechtliche Grundsätze im Statistikgesetz zu verankern. Zum einen handelt sich dabei um den Grundsatz der Zweckbindung statistischer Personendaten. Er gewährleistet, dass Personendaten, die zu statistischen Zwecken erhoben worden sind, nicht zu personenbezogenen Verwaltungszwecken verwendet werden dürfen und schützt damit das Vertrauen der Befragten in die öffentliche Statistik. Dem gleichen Zweck dient der Grundsatz der Anonymisierung und der Vernichtung personenbezogener Daten, sobald sie im statistischen Prozess nicht mehr gebraucht werden. Allerdings trägt das Statistikgesetz auch dem Umstand Rechnung, dass die Möglichkeit zur Aufbewahrung und Verknüpfung statistischer Personendaten für die moderne öffentliche Statistik wichtig ist und in Einzelfällen einen erheblichen Mehrwert schaffen kann. Weil dies jedoch aus datenschutzrechtlicher Sicht heikel ist, verlangt das Gesetz spezifische Rechtsgrundlagen für die einzelnen Verknüpfungen. Zu Verknüpfungszwecken soll im Bereich der Statistik künftig auch die AHV-Versichertennummer genutzt werden dürfen. Wie es das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (SR 831.10) verlangt (Art. 50e Abs. 3), schafft das Statistikgesetz die gesetzliche Grundlage dafür. Indem es aber ausdrücklich verlangt, dass auf der Grundlage der AHV-Versichertennummer ein eigener Statistikidentifikator verwendet werden muss – dieser lässt sich durch zusätzliche Verschlüsselung der AHV-Versichertennummer erstellen –, schafft es eine zusätzliche Sicherungsmassnahme, die gewährleistet, dass andere Inhaber der AHV-Versichertennummer keinen Bezug zu den aufbewahrten Statistikdaten herstellen können.

6. Ausführungsrecht

Das Statistikgesetz ist ein Rahmengesetz und muss durch weiterführende Erlasse (insbesondere Erhebungsverordnungen) konkretisiert werden. Es sieht daher vor, dass diese Ausführungserlasse innert einer Frist von fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten erlassen werden.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren für den Entwurf zu einem kantonalen Statistikgesetz durchzuführen.

II. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi