

Erläuterungen zur Vernehmlassungsvorlage

I. Ausgangslage	3
A. Rolle und Auftrag der öffentlichen Statistik	3
B. System der öffentlichen Statistik in der Schweiz	3
C. Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Statistik in der Schweiz	4
1. Auf europäischer Ebene	4
2. Auf Bundesebene	4
a) Bundesverfassung	4
b) Bundesgesetze	5
3. Auf kantonaler Ebene	6
II. Notwendigkeit eines kantonalen Statistikgesetzes	6
A. Allgemein	6
B. Ist-Zustand und Rechtsetzungsbedarf im Kanton Zürich	7
1. Statistikplanung	7
2. Datenerhebung	7
3. Datenhaltung	8
4. Datenanalyse und -verknüpfungen	8
5. Veröffentlichung statistischer Informationen	9
III. Vernehmlassungsentwurf	9
A. Grundzüge des Gesetzes	9
1. Geltungsbereich	9
a) Sachlicher Geltungsbereich	9
b) Persönlicher/institutioneller Geltungsbereich	10
c) Örtlicher/territorialer Geltungsbereich	10
d) Funktionaler Geltungsbereich	10
2. Planung, Organisation und Koordination der kantonalen Statistik	11
a) Planung	11
b) Organisation	11
c) Koordination und Zusammenarbeit	11
3. Datenerhebung	12
a) Verhältnismässigkeit	12
b) Rechtsgrundlagen	13
c) Auskunft- und Mitwirkungspflichten	14
4. Veröffentlichung und Dienstleistungen	15
a) Veröffentlichung und Zugang	15
b) Dienstleistungen	15
5. Datenschutz	16
a) Zweckbindung statistischer Personendaten	16
b) Anonymisierung/Vernichtung und Möglichkeiten der Verknüpfung	16
c) Kein Personenbezug von veröffentlichten oder zugänglich gemachten statistischen Informationen	17

6.	Ausführungsrecht.....	17
7.	Zusammenfassender Überblick über den Statistikprozess und die Grundzüge des Gesetzes.....	18
B.	Gesetzestext mit Erläuterungen	18

I. Ausgangslage

A. Rolle und Auftrag der öffentlichen Statistik

In einer modernen, offenen und demokratischen Gesellschaft hat die öffentliche Statistik den Auftrag, repräsentative Ergebnisse über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung, Forschung, Raum und Umwelt bereitzustellen. Als objektive Grundlage für die Planung, Steuerung und Kontrolle der staatlichen Tätigkeit, aber auch für die demokratische Auseinandersetzung und politische Entscheidungsfindung sowie für die allgemeine Informations- und Wissensvermittlung, nimmt die öffentliche Statistik heute sowohl für die staatlichen Entscheidungsträger als auch für die breite Öffentlichkeit eine zentrale Rolle ein. In diesem Sinne hat in den letzten Jahren in der öffentlichen Statistik ein Paradigmenwechsel stattgefunden: Sie hat sich zunehmend weg von einer staatlichen Hilfsaufgabe hin zu einer selbständigen Infrastrukturaufgabe des Staates entwickelt.

B. System der öffentlichen Statistik in der Schweiz

Die öffentliche Statistik ist in der Schweiz föderalistisch organisiert, d.h., statistische Tätigkeiten finden auf allen drei Staatsebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) statt. Ferner nimmt auch die öffentliche Statistik auf europäischer Ebene eine für die Schweiz zunehmend wichtigere Rolle ein.

Seit dem Inkrafttreten des bilateralen Statistikabkommens zwischen der Schweiz und der *Europäischen Union* im Jahr 2007 (dazu sogleich C. 1) beteiligt sich die Schweiz – wie die EU-Mitgliedsländer – am statistischen Jahresprogramm der EU. Seit 2010 ist sie ferner vollwertiges Mitglied des europäischen statistischen Systems (European Statistical System, ESS). Das ESS ist ein Netzwerk von Partnern: Eurostat (statistisches Amt der europäischen Union mit Sitz in Luxemburg), die nationalen statistischen Ämter der EU- und der EFTA-Mitgliedsländer sowie deren Zentralbanken. Auf der Basis der ESS-Daten veröffentlicht Eurostat gegen 900 statistische Tabellen, von denen das Bundesamt für Statistik eine Auswahl von 21 statistischen Indikatoren zu den Themen Wirtschaft, Arbeit, Bevölkerung, Industrie, Energie, Umwelt und Landwirtschaft anbietet. Überhaupt ist hauptsächlich das Bundesamt für Statistik für die Kooperation mit Eurostat und der diesbezüglich erforderlichen Datenaufbereitung zuständig. Dennoch können die europäischen Statistiken auch für die kantonale und kommunale Statistik Bedeutung erlangen und verwendet werden.

Die *Bundesstatistik* deckt heute wesentliche Teile der öffentlichen Statistik in der Schweiz ab. Insbesondere bei Stichprobenerhebungen, die in zunehmendem Masse zur Anwendung gelangen, haben die Kantone jedoch Gelegenheit, durch Stichprobenerhöhungen zu repräsentativen Ergebnissen für die Kantonsgebiete zu gelangen. Für die öffentliche Statistik auf Bundesebene ist hauptsächlich das Bundesamt für Statistik zuständig. Durch das Inkrafttreten des Bundesstatistikgesetzes im Jahre 1993 wurde es institutionell verankert und nimmt zahlreiche und wichtige Koordinations- und Führungsfunktionen sowohl im Bereich der Bundesstatistik als auch in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den europäischen bzw. internationalen Statistikstellen wahr.

Auf *kantonomer Ebene* haben heute 17 Kantone eigene statistische Ämter. Neun Kantone oder Halbkantone verfügen (noch) über keine spezialisierten Organisationseinheiten zur Durchführung eidgenössischer und kantonaler statistischer Erhebungen für die Produktion statistischer Informationen.

In zahlreichen *Gemeinden* beschränkt sich die statistische Tätigkeit auf die Beteiligung an statistischen Erhebungen des Bundes oder der Kantone. Demnach findet die Produktion der öffentlichen Statistik primär auf Bundes- und Kantonsebene statt. Eine Ausnahme bilden die Städte, die historisch sogar Vorreiter im Aufbau der öffentlichen Statistik waren. Gesamt-schweizerisch haben heute 6 Städte eigene Statistikstellen (darunter Zürich und Winterthur).

Für die *interkantonale Zusammenarbeit* im Bereich der öffentlichen Statistik haben sich die für die öffentliche Statistik zuständigen kantonalen und zum Teil kommunalen Organisationseinheiten in der Konferenz der regionalen statistischen Ämter der Schweiz (KORSTAT) zusammengeschlossen. Zur Verbesserung der Koordination zwischen der Bundesstatistik und der regionalen Statistik existiert zudem ein überregionales Gremium (REGIOSTAT), welches sich aus der Direktion des Bundesamtes für Statistik, aus den Vorstehern der kantonalen statistischen Ämter, den Statistikverantwortlichen der Kantone, die über kein eigenes Amt für Statistik verfügen, den Vorstehern der statistischen Ämter der Städte und des Präsidiums der KORSTAT zusammensetzt.

C. Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Statistik in der Schweiz

1. Auf europäischer Ebene

In Bezug auf das Verhältnis der nationalen öffentlichen Statistik zur öffentlichen Statistik auf europäischer Ebene ist insbesondere das auf 2007 in Kraft getretene Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik (SR 0.431.026.81) von Bedeutung. Mit diesem Abkommen wurde einerseits eine bereits bestehende, aber informelle Partnerschaft zwischen der Schweiz und der EU im Bereich der Statistik institutionalisiert. Andererseits konnte damit dem gemeinsamen Interesse der Schweiz und der EU, harmonisierte und somit vergleichbare statistische Daten zu erhalten, Nachachtung verschafft werden. Vom Abkommen betroffen sind die folgenden statistischen Bereiche: Unternehmens- und Aussenhandelsstatistiken, Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, Preisstatistiken, Verkehrs- und Tourismusstatistiken, sozioökonomische Statistiken (betreffend Arbeitsmarkt, Löhne und Arbeitskosten, Einkommen und Lebensbedingungen) und Landwirtschaftsstatistiken. Die Umsetzung des Abkommens wird von einem gemischten Ausschuss aus Vertreterinnen und Vertretern beider Parteien verfolgt.

2. Auf Bundesebene

a) Bundesverfassung

Die öffentliche Statistik wurde auf Bundesebene in der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) erstmals verfassungsrechtlich verankert (Art. 65 BV). In der alten Bundesverfassung hatte der heutige „Statistikartikel“ keine Entsprechung; die allgemeine Statistik-

Kompetenz des Bundes stützte sich vielmehr auf verschiedene bereichsspezifische Kompetenzen.

Gestützt auf Art. 65 Abs. 1 BV wird der Bund verpflichtet, alle aus der Perspektive des Bundes notwendigen statistischen Daten zu erheben und zwar unabhängig vom Bestehen einer Regelungskompetenz in einem bestimmten Sachbereich. Das bedeutet, dass die Bundesverfassung die öffentliche Statistik als fachbereichsübergreifende Infrastrukturaufgabe des Bundes versteht. Indes schliesst die Bundeskompetenz kantonale statistische Kompetenzen nicht aus; es handelt sich um eine parallele Kompetenz von Bund und Kantonen, d.h. Bund und Kantone können auf dem Gebiet der öffentlichen Statistik gleichzeitig und unabhängig voneinander tätig werden.

Art. 65 Abs. 2 BV ermächtigt den Bund, Vorschriften über die Führung amtlicher Register zu erlassen. Diese Kompetenz steht dem Bund in Bezug auf Register, welche das Bundesrecht vorsieht, bereits gestützt auf die entsprechenden Sachkompetenzen zu (etwa Zivilstandsregister, Grundbuch, Handelsregister, Strafregister und Ausländerregister). Darüber hinaus kann der Bund gestützt auf Art. 65 Abs. 2 BV auch Bestimmungen über die kantonalen und kommunalen Register erlassen (Bundeskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung). Ziel dieser Harmonisierungskompetenz ist es, die Datenerhebungen zu statistischen Zwecken zu rationalisieren und sowohl die Anzahl als auch den Umfang von Direkterhebungen bei der Bevölkerung zu reduzieren.

b) Bundesgesetze

Am 1. August 1993 trat das *Bundesstatistikgesetz* in Kraft und schaffte die Voraussetzungen für eine einheitliche und umfassende Statistikpolitik auf Bundesebene. Indem es dem Bundesamt für Statistik die Aufgabe übertrug, als zentrale Statistikstelle die Bundesstatistik zu koordinieren, konnte es der organisatorischen Zersplitterung der Bundesstatistik weitgehend entgegenwirken. Ferner wurden mit dem Bundesstatistikgesetz erstmals ausdrücklich die Rechte und Pflichten der Befragten bei Datenerhebungen zu statistischen Zwecken geregelt. Als wichtige Grundsätze statuiert das Bundesstatistikgesetz ferner die schonende Datenerhebung bei den Befragten, die Zusammenarbeit mit Kantonen und Gemeinden und die allgemeine Zugänglichkeit der Ergebnisse der Bundesstatistik.

Der Umstand, dass für die Statistik unter anderem Personendaten in grosser Menge erhoben, verarbeitet und gespeichert werden, macht auch den Datenschutz zu einem zentralen Anliegen der öffentlichen Statistik. Datenschutzgrundsätze werden daher im Bundesstatistikgesetz und auch im Volkszählungsgesetz (dazu sogleich) besonders hervorgehoben. Ergänzend findet aber auch das *Datenschutzgesetz* vom 19. Juni 1992 (DSG, SR 235.1) Anwendung, welches seinerseits ebenfalls besondere Datenschutzgrundsätze für die öffentliche Statistik enthält (vgl. Art. 22 DSG).

Gestützt auf Art. 65 Abs. 2 BV trat am 1. November 2006 das *Registerharmonisierungsgesetz* vom 23. Juni 2006 (SR 431.02) in Kraft. Es bestimmt den minimalen Inhalt der kantonalen und kommunalen Einwohnerregister und gibt dem Bundesamt für Statistik die Kompetenz zur Vereinheitlichung der erfassten Daten in weiteren amtlichen Registern.

Am 1. Januar 2008 trat das neue *Volkszählungsgesetz* in Kraft. Damit wurde für die Volkszählung, welche eine zentrale Grundlage für die öffentliche Statistik in der Schweiz darstellt, ein umfassender Systemwechsel vollzogen: Die früher alle zehn Jahre stattfindende Vollerhebung wurde abgelöst durch ein integriertes statistisches System. Das System kombiniert die Verwendung von Registerinformationen mit Stichprobenerhebungen, die im Einjahres-

rhythmus erhoben und ausgewertet werden. Auf der Grundlage der harmonisierten Register wird die Volkszählung seit 2010 nunmehr möglichst weitgehend registergestützt durchgeführt.

Parallel zum Registerharmonisierungsgesetz wurde ausserdem eine Änderung des *Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung* (SR 831.10, AHVG) zum Zwecke der Einführung einer neuen „nichtsprechenden“ AHV-Versichertennummer beschlossen. Die neue Nummer soll als Identifikator von verschiedenen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden benutzt und so als eigentliche administrative Personenidentifikationsnummer (PIN) verwendet werden können (vgl. Art. 50c ff. AHVG).

3. Auf kantonaler Ebene

Im Kanton Zürich gibt es weder eine verfassungsrechtliche Grundlage für die öffentliche Statistik noch eine einheitliche Regelung auf Gesetzesstufe. Vielmehr sind Regelungen zur kantonalen Statistik gegenwärtig entweder überhaupt nicht vorhanden oder für die jeweiligen Spezialgebiete in verschiedenen Erlassen bzw. Beschlüssen (Gesetze, Verordnungen, Regierungsratsbeschlüsse) verstreut. Für alle Statistikproduzenten massgebendes Recht findet sich lediglich im Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (LS 170.4, IDG) und in der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (LS 170.41, IDV).

Kantonale Statistikgesetze gibt es bislang in folgenden Kantonen: Genf, Waadt, Luzern, Basel-Land, Freiburg, Tessin und St. Gallen (noch nicht in Kraft). Im Kanton Bern ist die öffentliche Statistik auf Verordnungsstufe geregelt.

II. Notwendigkeit eines kantonalen Statistikgesetzes

A. Allgemein

Heute wird die öffentliche Statistik gemeinhin als staatliche Infrastrukturaufgabe anerkannt, die wesentlich zur Transparenz und damit nicht zuletzt zur Qualität der politischen Willensbildung von Behörden und Verwaltung bei der Erfüllung von Staatsaufgaben beiträgt. Gleichzeitig hat die öffentliche Statistik aber auch eine wichtige Funktion für die breite Öffentlichkeit, indem sie auch ihr die – in einem freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaat zentrale – politische Willensbildung und -kundgabe ermöglicht bzw. erleichtert.

Bereits das Legalitätsprinzip gebietet es, dass die öffentliche Statistik – wie jede andere Staatsaufgabe auch – auf einer gesetzlichen Grundlage beruht. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit allen Staatshandelns gewährt nicht nur Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit, sondern bildet auch die Grundlage für willkürfreies Staatshandeln. Damit dient er nicht zuletzt dem Schutz der Freiheit der Bevölkerung vor staatlichen Eingriffen, welchem gerade im besonders datenintensiven Bereich der öffentlichen Statistik ein hoher Stellenwert zukommt. Darüber hinaus erfüllt das Gesetzmässigkeitsprinzip auch eine wichtige demokratische Funktion, indem es das Verwaltungshandeln demokratisch legitimiert. Damit trägt es der Rolle der öffentlichen Statistik Rechnung: Diese wird heute gemeinhin als öffentliches Gut verstanden,

welches prinzipiell ohne Einschränkung und Beeinflussung durch Partikularinteressen entwickelt und grundsätzlich auch für die breite Öffentlichkeit zugänglich sein muss.

B. Ist-Zustand und Rechtsetzungsbedarf im Kanton Zürich

Zwar bewegt sich die kantonale Statistik auch heute nicht in einem gänzlich rechtsfreien Raum. Allerdings sind die bereits existierenden kantonalen oder kommunalen rechtlichen Grundlagen teilweise unvollständig, verzerrt und uneinheitlich. Damit vermögen sie weder dem Legalitätsprinzip noch den Anliegen des Datenschutzes und der Transparenz zu genügen. Zwar sind statistische Tätigkeiten kantonalen oder kommunaler Organe teilweise auch von den gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene erfasst. Die entsprechenden Erlasse gelten aber immer und ausschliesslich für die entsprechenden Tätigkeiten zu Handen der Bundesstatistik. Für die autonome Statistikproduktion des Kantons oder einer Gemeinde können diese gesetzlichen Grundlagen demnach nicht herangezogen werden.

Zur Veranschaulichung des Regelungsbedarfs im Bereich der kantonalen Statistik sollen im Folgenden das Regelungsdefizit und dessen tatsächliche oder mögliche Auswirkungen in jeder Phase des statistischen Produktionsprozesses ausgeleuchtet werden.

1. Statistikplanung

Die heutige Situation der öffentlichen Statistik im Kanton Zürich ist dadurch gekennzeichnet, dass weder eine umfassende strategische Planung noch eine wirksame Koordination unter den einzelnen kantonalen Statistikproduzenten stattfindet. Dadurch fehlt es nicht nur an einem Gesamtüberblick über die einzelnen statistischen Tätigkeiten, sondern auch an der auf einer Gesamtschau gründenden Festlegung der politischen Stossrichtung der öffentlichen Statistik. Dieser Mangel an Transparenz und strategischer Planung birgt die Gefahr, dass vorhandene Synergien nicht effizient genutzt werden können, etwa weil Datenerhebungen oder Analysen ohne Kenntnis darüber durchgeführt werden, dass dieselben Daten bereits einmal erhoben bzw. analysiert wurden. Das kann im Einzelfall zu Doppelspurigkeiten und Mehrfacherhebungen führen, die für die Auskunftspflichtigen aufwändig und entsprechend lästig sind, für die kantonale Statistik indes keinen Mehrwert schaffen.

2. Datenerhebung

In Bezug auf Datenerhebungen zu statistischen Zwecken gebietet bereits das Verhältnismässigkeitsprinzip und ferner der für die Statistik zentrale Grundsatz der grösstmöglichen Schonung der Befragten, dass statistische Daten wenn immer möglich aus bereits bestehenden Verwaltungsdaten (Daten, die gestützt auf Sachgesetze zu Verwaltungszwecken erhoben werden, z.B. Registerdaten) gewonnen werden (Prinzip des Vorrangs der Indirekterhebung vor der Direkterhebung). Solche Indirekterhebungen sind gestützt auf das kantonale Informations- und Datenschutzgesetz zulässig, wenn die verwendeten Daten ihrerseits auf ausreichenden gesetzlichen Grundlagen beruhen, nicht personenbezogen verwendet werden, nach ihrer Erhebung sobald als möglich anonymisiert werden und ihre Auswertungen keine Rückschlüsse auf betroffene Personen möglich machen (§ 9 Abs. 2 und § 18 IDG). Grundsätzlich bräuchte es also für Erhebungen bestehender Verwaltungsdaten zu statistischen Zwecken keine spezifischen gesetzlichen Grundlagen. Warum das Statistikgesetz

dennoch auch für Indirekterhebungen rechtliche Grundlagen verlangt, wird weiter hinten ausgeführt (vgl. hinten 3. b)

Obwohl Indirekterhebungen aus bestehenden Daten heutzutage bereits viele Bedürfnisse der öffentlichen Statistik nach Daten abdecken können, sind bisweilen dennoch auch Direkterhebungen erforderlich, um eine ausreichende Datenqualität zu erreichen. Im Einzelfall sind dafür gar Datenerhebungen mit Teilnahmeobligatorium für die Befragten nötig. Für die Anordnung solcher Direkterhebungen gibt es derzeit keine Kompetenzbestimmung(en) im kantonalen Recht. Da der Bund die geographischen Differenzierungen bei den von ihm angeordneten Erhebungen (z.B. Volkszählung) zunehmend reduziert, kann sich diese fehlende Kompetenz in Zukunft als Mangel erweisen und die Qualität statistischer Daten beeinträchtigen. Sollen solche Szenarien künftig vermieden werden, sind gesetzliche Erhebungsgrundlagen für die kantonale und auch für die kommunale öffentliche Statistik zu schaffen.

3. Datenhaltung

Heute erfolgen die kantonalen statistischen Tätigkeiten dezentralisiert, d.h., dass innerhalb der kantonalen Verwaltung verschiedene Verwaltungseinheiten statistische Aufgaben erfüllen (das statistische Amt, aber etwa auch die Bildungs- und die Gesundheitsdirektion). Das führt dazu, dass die jeweiligen statistischen Daten teilweise separat angelegt, dokumentiert und archiviert werden. Zum einen kann dadurch ein unnötiger Zeitaufwand entstehen, zum andern ist das Datenmaterial wegen der Vielzahl von Ablage- und Archivierungssystemen über die Grenzen des jeweiligen Dateninhabers hinweg nicht optimal und nachhaltig nutzbar. Um diese nachteilige Situation zu beseitigen, zu vermindern oder gar nicht erst entstehen zu lassen, ist gesetzlich eine Pflicht zur Koordination der statistischen Tätigkeiten verschiedener kantonaler Statistikproduzenten zu verankern.

4. Datenanalyse und -verknüpfungen

Der grösste Mangel im Bereich der statistischen Datenanalyse besteht heute darin, dass kantonale und kommunale gesetzliche Grundlagen für Datenverknüpfungen zu statistischen Zwecken weitgehend fehlen. In den letzten Jahren sind aber die technischen Möglichkeiten für Datenverknüpfungen stetig gewachsen und werden künftig weiter zunehmen. Gerade diese zunehmend vielfältigeren Möglichkeiten bieten einen erheblichen Mehrwert für die öffentliche Statistik und schaffen wertvolle Synergien. Jedoch haben Datenverknüpfungen aber auch eine hohe datenschutzrechtliche Relevanz, da die Möglichkeit der Verknüpfung von Einzeldaten über Personen trotz verschiedener Massnahmen der Depersonalisierung eine Reidentifizierung einzelner Personen ermöglichen oder die Schaffung von Persönlichkeitsprofilen begünstigen kann. Aus diesem Grund sind die Möglichkeiten, Daten personenbezogen aufzubewahren und miteinander zu verknüpfen für die kantonale und für die kommunale Statistik ausdrücklich gesetzlich zu verankern.

Ferner bietet sich im Zusammenhang mit der Registerharmonisierung auch für die kantonale und die kommunale Statistik die Gelegenheit, die Qualität der statistischen Daten zur Bevölkerung erheblich zu verbessern. Damit dieses Potential umgesetzt werden kann, ist es nötig, dass die neue AHV-Versichertennummer systematisch verwendet werden darf. Das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung verlangt dazu eine gesetzliche Grundlage (Art. 50e Abs. 3 AHVG), welche nunmehr für den Bereich der öffentlichen Statistik mit dem kantonalen Statistikgesetz geschaffen werden soll. Allerdings werden aus Daten-

schutzgründen für die Verwendung der AHV-Versichertennummer im Bereich der Statistik noch weitergehende Datensicherungsmaßnahmen verlangt.

5. Veröffentlichung statistischer Informationen

Eine der Hauptaufgaben der öffentlichen Statistik in einer Demokratie besteht darin, Grundkenntnisse über die gesellschaftliche Situation und Entwicklung zu erarbeiten und diese allen Interessierten für ihre Meinungsbildung verfügbar zu machen. Daher ist die Pflicht zur Veröffentlichung statistischer Informationen ein zentraler Bestandteil der öffentlichen Statistik, welcher gesetzlich verankert werden sollte.

III. Vernehmlassungsentwurf

A. Grundzüge des Gesetzes

1. Geltungsbereich

Das Hauptziel des kantonalen Statistikgesetzes liegt in der Schaffung einer modernen Rechtsgrundlage für die kantonale und für die kommunale Statistik. Die gesetzlichen Bestimmungen sollen die öffentliche Statistik auf kantonaler und – wo vorhanden – auf kommunaler Ebene ausdrücklich verankern und transparent machen. Damit ist die Frage nach dem Geltungsbereich des kantonalen Statistikgesetzes von besonderer Bedeutung. Er wird daher im Folgenden genauer ausgeleuchtet und zwar in sachlicher (welche Tätigkeiten umfasst das Gesetz inhaltlich und methodisch?), persönlicher/institutioneller (welche Organisationseinheiten sind vom Gesetz erfasst?), territorialer/örtlicher (wo bzw. für welche Gebietskörperschaften gilt das Gesetz?) und funktionaler Hinsicht (welche Zwecke verfolgen die vom Gesetz erfassten Tätigkeiten?).

a) Sachlicher Geltungsbereich

Die kantonale Statistik weist heute eine recht breite thematische Vielfalt auf, die sich *inhaltlich* grob in vier verschiedene Sachbereiche unterteilen lässt ([1] Bevölkerung und Leben, [2] Arbeit und Wirtschaft, [3] Raum, Umwelt und Immobilien, [4] Staat, Gemeinden, öffentliche Finanzen und Politik, vgl. dazu etwa die Gliederung des Statistischen Jahrbuchs des Kantons Zürich und allgemein www.statistik.zh.ch). Diese inhaltlichen Kriterien sind relativ unbestimmt und – zu Recht – weit gefasst: Da die öffentliche Statistik auf Kantons- und Gemeindeebene in stetigem Wandel begriffen ist, soll sie sich auch künftig den sich ändernden Bedürfnissen anpassen können, ohne dass dazu Gesetzesbestimmungen erlassen oder geändert werden müssen. Aus diesem Grund wird darauf verzichtet, auf Gesetzesstufe eine detaillierte Liste von Gegenständen der öffentlichen Statistik zu verankern. Eine solche hätte im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen keine Aussichten auf Vollständigkeit und wäre aufgrund der einzig möglichen offenen Begriffsbestimmung auch kaum aussagekräftig. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass die öffentliche Statistik inhaltlich völlig ungebunden wäre. Vielmehr hat sie qualifizierte gesellschaftliche oder staatliche Interessen zu verfolgen und darf sich etwa nicht ausschliesslich privaten Interessen verschreiben. Eine wichtige Grundla-

ge der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung der kantonalen Statistik stellt daher die statistische Planung dar (dazu 2. a).

In *methodischer* Hinsicht umschreibt das Gesetz den Geltungsbereich des Statistikgesetzes ebenfalls relativ breit (vgl. § 2 Abs. 1 i.V.m. § 3 lit. b StatG). Es bringt allerdings und immerhin implizit zum Ausdruck, dass bei den dem Gesetz unterstehenden statistischen Tätigkeiten quantitative Methoden zum Tragen kommen, und dass die Resultate der statistischen Tätigkeiten regelmässig dazu dienen, repräsentative Erkenntnisse über Massenerscheinungen zu gewinnen.

b) Persönlicher/institutioneller Geltungsbereich

Das Statistikgesetz kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn es die gesamte kantonale und – wo vorhanden – kommunale (dazu sogleich c.) Statistik abdeckt. Daher sind vom Geltungsbereich des Gesetzes nicht nur Verwaltungseinheiten der staatlichen Zentralverwaltung, sondern auch dezentrale Verwaltungsträger (Anstalten, Körperschaften) oder sogar Privatpersonen erfasst, soweit sie – im Rahmen der kantonalen oder der kommunalen Statistik – öffentliche Aufgaben erfüllen. Der persönliche bzw. institutionelle Geltungsbereich des Statistikgesetzes ist daher – wie etwa auch im IDG (§ 3 Abs. 1) – mit dem weiten Begriff der „öffentliche Organe“ umschrieben (§ 2 Abs. 1 i.V.m. § 3 lit. a StatG).

c) Örtlicher/territorialer Geltungsbereich

Das Statistikgesetz soll neben der kantonalen Statistik grundsätzlich auch die kommunalen statistischen Tätigkeiten erfassen. Diese Ausdehnung des Geltungsbereichs auf die kommunale Statistik ist deshalb sachgerecht, weil in Gemeinden – soweit sie überhaupt eigene statistische Tätigkeiten entfalten (wie etwa die Städte Zürich und Winterthur) – grundsätzlich die gleichen Regulierungsbedürfnisse bestehen wie für die kantonale Statistik. So ist auch in Gemeinden, die statistische Tätigkeiten entfalten, ein Bedürfnis nach Transparenz vorhanden. Ferner gilt das IDG, welches gesetzliche Regelungen für die Sammlung und Bearbeitung von statistischen Daten verlangt, auch für die Gemeinden und somit auch für die kommunalen statistischen Tätigkeiten. Eine Ausnahme besteht allerdings in Bezug auf die Bestimmungen des Statistikgesetzes betreffend Planung, Organisation und Koordination: Sie sind für die kommunale Statistik nicht anwendbar, weil der Kanton die Autonomie der Gemeinden in organisatorischer und planerischer Hinsicht nicht beschränken will (§ 4 Abs. 1 StatG).

Eine weitere Präzisierung ergibt sich in Anbetracht derjenigen statistischen Tätigkeiten, die zwar von kantonalen oder kommunalen öffentlichen Organen ausgeführt, aber durch den Bund veranlasst werden. Diese Tätigkeiten stützen sich auf Bundesrecht, welches zumeist auch die Modalitäten der einzelnen Arbeiten regelt. Ist das der Fall, besteht grundsätzlich kein Raum für die Anwendung des kantonalen Statistikgesetzes. Dieses findet daher auf statistische Tätigkeiten, die vom Bund (gestützt auf die Bundesgesetzgebung) veranlasst und geregelt werden, nur subsidiär Anwendung (§ 2 Abs. 4 StatG).

d) Funktionaler Geltungsbereich

In Bezug auf die Funktion der öffentlichen Statistik als Entscheidungsgrundlage für die Behörden und die Verwaltung ist der Geltungsbereich in einem wichtigen Punkt zu präzisieren: Vom Gesetz erfasste statistische Tätigkeiten werden definiert als die Erhebung, Aufberei-

tung, Verdichtung, Analyse und Interpretation von Daten mit statistischen Methoden zum Zweck der Information von Behörden, Bevölkerung, Wirtschaft, Forschung und Medien. Andere datengestützte Tätigkeiten, denen zwar ebenfalls statistische Methoden zugrundeliegen, die aber nicht oder nur mittelbar allgemeinen Informationszwecken, sondern vielmehr unmittelbar der Planung, Steuerung, Erfüllung oder Überprüfung konkreter, gesetzlich umschriebener Staatsaufgaben dienen, fallen nicht unter das Statistikgesetz (§ 2 Abs. 2 StatG).

2. Planung, Organisation und Koordination der kantonalen Statistik

a) Planung

Der Bedarf nach statistischen Informationen ist in der modernen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik vielfältig und zum Teil von Beständigkeit, zum Teil von Veränderung geprägt. Die Befriedigung dieser Bedürfnisse verlangt eine systematische Planung der statistischen Aktivitäten und das Setzen von Prioritäten durch die Regierung. Das Statistikgesetz führt deshalb die Pflicht ein, die kantonale Statistik zu planen (§ 5 StatG). Die Planung soll sicherstellen, dass die statistischen Tätigkeiten des Kantons auf der Basis einer Gesamtschau in einem politischen Prozess festgelegt werden. Ferner soll sie directionsübergreifend einen Überblick über die verschiedenen statistischen Tätigkeiten ermöglichen und Transparenz schaffen, damit Synergien optimal genutzt werden können.

b) Organisation

In organisatorischer Hinsicht wird mit dem Statistikgesetz keine Zentralisierung der kantonalen Statistik angestrebt (§ 6 StatG). Wie bislang soll für die kantonale Statistik als Gesamtheit hauptsächlich eine Direktion bzw. eine dieser Direktion zugeordnete Amtsstelle der kantonalen Verwaltung zuständig sein. Die Organisation unterhalb der Direktionsstufe wird jedoch regelmässig nicht in formellen Gesetzen festgeschrieben, weil sie in der Organisationskompetenz des Regierungsrats und der jeweils zuständigen Direktion liegt. Heute ist die Direktion der Justiz und des Innern für die kantonale Statistik zuständig. Sie steht dem kantonalen Statistischen Amt vor, welches zahlreiche Aufgaben im Bereich der kantonalen Statistik, aber auch verschiedene Verwaltungsaufgaben (etwa im Bereich Wahlen und Abstimmungen) wahrnimmt. Allerdings sind heute teilweise auch andere Fachdirektionen (etwa die Bildungs- und die Gesundheitsdirektion) in ihren Zuständigkeitsbereichen mit wichtigen statistischen Aufgaben betraut (so ist z.B. die Bildungsstatistik eine Abteilung der Bildungsdirektion). Das soll auch künftig so bleiben, wenn sich die organisatorische Dezentralisierung aus Gründen der Sachnähe und des speziellen, in den Fachdirektionen vorhandenen Knowhows rechtfertigt. Das ist etwa dort der Fall, wo die Verwaltungseinheiten mit den Daten, die sie zu Verwaltungszwecken (etwa Controlling, Geschäftsverwaltung, Planung) benötigen, auch Aufgaben für die kantonale Statistik wahrnehmen. Eine organisatorische Entflechtung dieser Aufgabenbereiche bringt keinen Mehrwert, sondern würde im Einzelfall gar zu Mehraufwand und Mehrkosten führen. Das gilt jedenfalls dort, wo bereits für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben Personen mit statistischem Knowhow beschäftigt werden müssen.

c) Koordination und Zusammenarbeit

Die Aufgabenteilung und Ansiedelung kantonaler statistischer Tätigkeiten bei verschiedenen Direktionen erfordert eine wirksame Koordination und Zusammenarbeit unter den verschie-

denen Statistikproduzenten. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, sollen deshalb die einzelnen Statistikproduzenten innerhalb der kantonalen Verwaltung zusammenarbeiten und ihre Tätigkeiten, soweit erforderlich, aufeinander abstimmen. Die Verantwortung für diese Koordinationsaufgabe wird zentral der für die kantonale Statistik hauptsächlich zuständigen Direktion übertragen. Auf den Einsatz verbindlicher Instrumente zur Koordination (Weisungsrecht, Genehmigungsvorbehalt) der kantonalen Statistik wird aber verzichtet, so dass die dezentrale Entscheidungskompetenz der kantonalen Statistikproduzenten nicht tangiert wird. Die gesetzlich vorgesehene Koordinationsbefugnis der zuständigen Direktion bzw. der zuständigen Amtsstelle (statistisches Amt) richtet sich vor allem auf die Überprüfung der Verhältnismässigkeit von Datenerhebungen im Hinblick auf allfällige Doppelspurigkeiten und soll zudem den fachlichen Austausch zwischen den Statistikproduzenten fördern. Dagegen ist es nicht Sache der zuständigen Direktion bzw. Amtsstelle, die Informationsbedürfnisse anderer kantonalen Stellen, die eigene statistische Tätigkeiten entfalten, in Frage zu stellen.

3. Datenerhebung

a) *Verhältnismässigkeit*

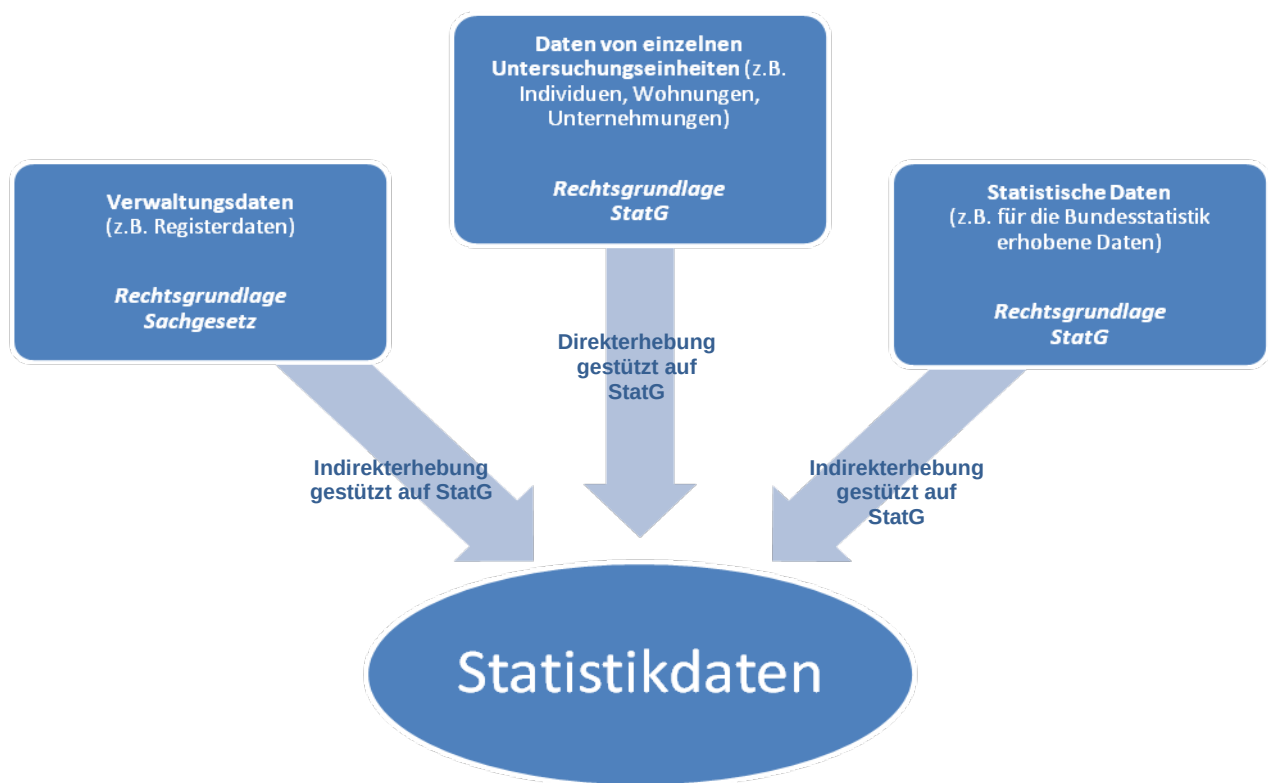
Ein besonderes Gewicht kommt den Grundsätzen des Statistikgesetzes im Zusammenhang mit der Datenerhebung zu. Dabei steht die Sicherstellung des Verhältnismässigkeitsprinzips im Vordergrund: Im Bereich der öffentlichen Statistik verlangt es, dass die Beschaffung von Daten mit möglichst wenig und geringen Eingriffen in die Rechte der Betroffenen und möglichst wenig Aufwand für die Betroffenen verbunden ist. Aus diesem Grund sieht das Statistikgesetz vor, dass für die Statistik erforderliche Daten wenn immer möglich zuerst aus bereits bestehenden Daten erhoben werden, die bei der Erfüllung von Staats- bzw. Verwaltungsaufgaben ohnehin anfallen (sog. Verwaltungsdaten). Solche Erhebungen aus bestehenden Verwaltungsdaten nennt man *Indirekterhebungen*. Für eine schonende Erhebung von Daten für die kantonale oder für die kommunale Statistik kommen aber nicht nur Verwaltungsdaten in Betracht. Auch Indirekterhebungen aus bereits bestehenden Statistikdaten kommen in Frage. Das ist etwa dann der Fall, wenn Kanton und Gemeinden statistische Erhebungen zunächst im Auftrag des Bundes (zu Handen der Bundesstatistik) durchführen (z.B. Sozialhilfestatistik, Volkszählung). Solche Erhebungen beruhen auf bundesrechtlichen Grundlagen (vgl. etwa die laufend angepasste Statistikerhebungsverordnung des Bundes vom 30. Juni 1993 [SR 431.012.1], deren Anhang zahlreiche Erhebungsanordnungen enthält, ferner das Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 22. Juni 2007 [SR 431.112]). Ebenfalls können Statistikdaten der kantonalen und der kommunalen Statistik indirekt erhoben werden.

Werden Einzeldaten für die kantonale oder für die kommunale Statistik direkt bei den einzelnen Untersuchungseinheiten erhoben, spricht man von *Direkterhebungen*. Da sie den Betroffenen einen grossen Aufwand verursachen können, sind sie aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen gegenüber Indirekterhebungen immer subsidiär. Ebenfalls sind sie in Bezug auf Art und Befragtenkreis auf ein notwendiges Minimum zu beschränken. Das kann etwa bedeuten, dass bei Direkterhebungen wenn möglich und zielführend einer Teil- bzw. Stichprobenerhebung gegenüber einer Vollerhebung der Vorzug zu geben ist.

b) Rechtsgrundlagen

Das Statistikgesetz führt den Grundsatz ein, dass es für alle Datenerhebungen zu statistischen Zwecken (Direkt- und Indirekterhebungen) immer eine spezifische Rechtsgrundlage braucht. Die Dienststellen der kantonalen Verwaltung dürfen nicht nach freiem Belieben Daten zu statistischen Zwecken erheben. Als rechtliche Grundlagen kommen – je nach Art der Erhebung und der zu erhebenden Daten – entweder Gesetze oder Verordnungen in Frage (§ 8 Abs. 1 und 2 StatG).

Nach Massgabe der kantonalen Datenschutzerlasse (IDG und IDV) wäre es zwar auch ohne spezifische rechtliche Grundlagen zulässig, dass Daten, die zu Verwaltungszwecken erhoben worden sind (Verwaltungsdaten), auch für die Statistik (nicht personenbezogener Zweck) genutzt werden, wenn sie anonymisiert werden und aus den Auswertungen keine Rückschlüsse auf betroffene Personen möglich sind (Zulässigkeit von Indirekterhebungen, vgl. § 9 Abs. 2 und § 18 IDG). Gleichwohl verlangt das Statistikgesetz explizite rechtliche Grundlagen für die einzelnen Erhebungen, welche Mindestangaben über die konkrete Erhebung machen: § 8 Abs. 2 StatG verlangt, dass in den entsprechenden Erhebungserlassen Angaben über das Erhebungsorgan, den Erhebungsgegenstand, die Art der Erhebung und die Erhebungsmethode, den Kreis der Befragten, allfällige Auskunft- oder Mitwirkungspflichten und die Periodizität der Erhebung gemacht werden. Die vom Statistikgesetz verlangten Rechtsgrundlagen für Erhebungen dienen im Wesentlichen zwei Zwecken: Zum einen schaffen sie die – heute fehlende – Kohärenz und Transparenz der statistischen Aktivitäten innerhalb des Kantons, weil durch die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Verwaltungsorgane und insbesondere für die Regierung klar ersichtlich wird, welche Daten wo und zu welchen Zwecken erhoben werden bzw. vorhanden sind. Diese „Transparenz nach innen“ vermeidet Doppelerhebungen, die unnötige Kosten verursachen und bei den Befragten infolge wiederholten Aufwands Unmut auslösen können. Zum anderen trägt das Erfordernis von Rechtsgrundlagen für Erhebungen und insbesondere deren gesetzlich geforderter Mindestinhalt dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Erkennbarkeit der Datenbeschaffung und dem damit zusammenhängenden Transparenz- und Rechtssicherheitsgebot gegenüber den Betroffenen Rechnung.



c) *Auskunfts- und Mitwirkungspflichten*

Damit die für die öffentliche Statistik erforderlichen Daten möglichst effizient, kostengünstig und schonend erhoben werden können, wird der Gesetz- bzw. der Verordnungsgeber gesetzlich ermächtigt, öffentliche Organe und – unter bestimmten Voraussetzungen – auch Private im Rahmen von statistischen Erhebungen zur Auskunft oder zur Mitwirkung zu verpflichten (§ 9 Abs. 1 und 2 StatG). Von Auskunftspflicht spricht man, wenn die Befragten im Rahmen von Datenerhebungen zu statistischen Zwecken Auskünfte über sich selbst erteilen müssen. Mitwirkungspflichten dagegen betreffen Indirekterhebungen und verpflichten zur Bekanntgabe von Daten über Dritte.

Während die Mitwirkung und Auskunftserteilung für öffentliche Organe selbstverständlich erscheint, weil diese im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben keine schützenswerten Privatinteressen haben, bedarf die gesetzliche Auskunftspflicht für Privatpersonen bzw. für nicht-öffentliche Organe bei Direkterhebungen einer besonderen Rechtfertigung. Das gilt insbesondere dann, wenn die im Rahmen einer Erhebung geforderten Angaben Personendaten oder gar besondere Personendaten beinhalten, weil die Auskunftspflichten hier das verfassungsrechtlich gewährleistete Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) tangieren. Dieses gilt indes – wie die meisten Grundrechte – nicht uneingeschränkt. Der Einzelne muss Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen. Dazu zählen grundsätzlich auch das öffentliche Informations- und das staatliche Planungsinteresse, denen die Erstellung staatlicher Statistiken dient. Je nach Erhebung haben Auskunftspflichten denn auch eine besondere Bedeutung für die öffentliche Statistik. Werden etwa – wie es häufig und gerade aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen geschieht – Stichprobenerhebungen nach der

Methode der Zufallsauswahl durchgeführt, hängt die Genauigkeit und Repräsentativität der Stichprobe in hohem Mass davon ab, dass möglichst viele der Befragten antworten. Mit jeder Antwortverweigerung wird eine Stichprobe weniger aussagekräftig, so dass sie irgendwann nicht mehr ausreichend repräsentativ ist für die Grundgesamtheit. In solchen Fällen würden Vergrösserungen der Stichprobe notwendig, was personellen und infrastrukturellen Zusatzaufwand und vor allem Mehrkosten verursachen kann. Das soll mit der gesetzlichen Verankerung der Auskunftspflicht vermieden werden.

Allerdings ist den Interessen am Schutz der Persönlichkeit der Befragten ebenfalls soweit als möglich Rechnung zu tragen. Das Statistikgesetz sieht daher in § 9 Abs. 2 vor, dass jeweils im Einzelfall geprüft werden muss, ob die Vollständigkeit, die Repräsentativität, die Vergleichbarkeit oder Aktualität einer Statistik die Auskunftspflicht erfordern. Muss diese Frage verneint werden, ist die Anordnung der Auskunftspflicht unverhältnismässig und hiermit unzulässig. Darüber hinaus ist in Bezug auf den Inhalt der gestellten Fragen gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip jeweils zu prüfen, ob Fragen, welche die Privatsphäre der Befragten betreffen, für die Zielsetzung der Erhebung wirklich notwendig sind. Ist dies der Fall, ist immerhin darauf hinzuweisen, dass zu statistischen Zwecken erhobene Personendaten durch verschiedene datenschutzrechtliche Massnahmen besonders geschützt sind und nie personenbezogen bearbeitet oder bekanntgegeben werden dürfen (vgl. dazu hinten 5.).

4. Veröffentlichung und Dienstleistungen

a) Veröffentlichung und Zugang

Die öffentliche Statistik ist als eigenständige Service Public-Funktion nur dann gerechtfertigt, wenn ihre Erkenntnisse – also die statistischen Informationen, nicht aber statistische Einzeldaten – nicht nur ausgewählten staatlichen Stellen, sondern auch der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Das gebietet auch das verfassungsrechtlich gewährleistete Öffentlichkeitsprinzip bzw. das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (vgl. Art. 49 und 17 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [LS 101]). Das Statistikgesetz statuiert in § 10 eine Veröffentlichungspflicht für die Ergebnisse der öffentlichen Statistik, d.h. eine Verpflichtung zur aktiven Information der Öffentlichkeit mit geeigneten Publikationsmitteln. Da es jedoch aus Kapazitätsgründen nicht immer möglich ist, sämtliche statistischen Informationen adressatengerecht aufzubereiten und zu publizieren, beschränkt sich die Veröffentlichungspflicht auf die wichtigsten statistischen Informationen. Andere statistische Informationen sind aber auf Anfrage im Einzelfall bekannt zu geben. Der Grundsatz der Veröffentlichung kann nur durchbrochen werden, wenn der Bekanntgabe überwiegende öffentliche oder private Interessen oder rechtliche Grundlagen entgegenstehen (§ 23 Abs. 1 und 2 IDG).

b) Dienstleistungen

Die Statistikproduzenten der kantonalen und der kommunalen Statistik führen bereits heute im Auftrag von öffentlichen Organen oder Privaten massgeschneiderte Informations-, Beratungs- und Analysedienstleistungen gegen Entgelt durch. Das sollen sie auch weiterhin tun dürfen. Weil es aber aus Gründen der wirtschaftsverfassungsrechtlich gebotenen Wettbewerbsneutralität nicht unproblematisch ist, wenn Verwaltungsbehörden auch solche kommerziellen Nebentätigkeiten in Konkurrenz zu Privaten entfalten, ist dabei stets der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Unter diesem Aspekt können kommerzielle Ne-

bentätigkeiten von Verwaltungsbehörden solange als erlaubt gelten, als sie sich im Rahmen der ohnehin vorhandenen Kapazitäten und mit vernünftigem Aufwand erbringen lassen (§ 12 Abs. 1 StatG). Die Erfüllung der Hauptaufgabe darf aber nicht durch die Nebentätigkeit beeinträchtigt, z.B. verhindert, verlangsamt oder verteuert werden. Zudem soll bei massgeschneiderten Dienstleistungen staatlicher Statistikproduzenten an öffentliche Organe oder Dritte das Prinzip der vollen Deckung der Zusatzkosten gelten (§ 12 Abs. 2 StatG), während der Zugang zu den ohnehin erstellten statistischen Informationen grundsätzlich kostenlos ist.

5. Datenschutz

Wie bereits erwähnt, hat der Datenschutz im Bereich der öffentlichen Statistik eine ebenso wichtige wie auch besondere Bedeutung. Dieser Wichtigkeit und Besonderheit der Datenerhebung, -bearbeitung und -aufbewahrung zu statischen Zwecken muss beim Erlass eines kantonalen Statistikgesetzes in ausreichendem Masse Rechnung getragen werden. Daher werden verschiedene datenschutzrechtliche Grundsätze ausdrücklich im Statistikgesetz verankert.

a) Zweckbindung statistischer Personendaten

Der Grundsatz der Zweckbindung statistischer Personendaten stellt einerseits ein wesentliches datenschutzrechtliches Postulat dar und ist andererseits auch für die öffentliche Statistik selbst von erheblichem Interesse. Diese ist auf eine möglichst hohe Genauigkeit und Aktualität der erhobenen Daten angewiesen. Diese Ziele können jedoch nur erreicht werden, wenn die Befragten darauf vertrauen dürfen, dass Daten, welche gestützt auf das kantonale Statistikgesetz erhoben werden, nur für nicht personenbezogene statistische Zwecke und nicht etwa auch für den personenbezogenen Verwaltungsvollzug verwendet werden. Dieses Vertrauen der Befragten ist für eine längerfristige Kooperationsbereitschaft unabdingbar. Daher haben sämtliche Statistikproduzenten auch ein ureigenes Interesse daran, die Geheimhaltung persönlicher Angaben, die im Rahmen statistischer Erhebungen gemacht wurden, durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen zu garantieren. Das Statistikgesetz schreibt daher ausdrücklich fest, dass statistische Personendaten nur für die kantonale oder für die kommunale Statistik – also nur zu statistischen Zwecken – bearbeitet oder bekanntgegeben werden dürfen (§ 13 Abs. 1 StatG). An das Zweckbindungsgebot des Statistikgesetzes sind alle mit der öffentlichen Statistik betrauten Personen gebunden. Bei vorsätzlicher zweckwidriger Verwendung statistischer Personendaten machen sie sich strafbar (Behördenmitglieder und öffentliche Angestellte nach Art. 320 des Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0), Dritte nach § 40 IDG). Nicht um eine zweckwidrige Verwendung handelt es sich allerdings dann, wenn die aus statistischen Erhebungen stammenden Daten einer statistischen Weiterverwendung in anderen Bereichen zugeführt werden; dies entspricht dem Gebot der möglichst weitgehenden Ausnützung vorhandener Informationen.

Ausnahmen vom Zweckbindungsgrundsatz sind nur zulässig, wenn sie eine Grundlage in einem formellen Gesetz haben oder wenn die betroffene Person im Einzelfall in die zweckwidrige Verwendung einwilligt (§ 13 Abs. 2 StatG).

b) Anonymisierung/Vernichtung und Möglichkeiten der Verknüpfung

Unter Anonymisierung versteht man die Veränderung personenbezogener Daten derart, dass diese nicht mehr einer Person zugeordnet werden können. Als Folge der Anonymisie-

rung verlieren die Daten den Charakter von datenschutzrechtlich relevanten Personendaten. Das Statistikgesetz statuiert den bereits gestützt auf das Informations- und Datenschutzgesetz geltenden Grundsatz, dass statistische Personendaten sobald als möglich anonymisiert werden müssen (§ 14 Abs. 1 StatG). Persönliche Identifikationsmerkmale (etwa Namen oder Adressen) aus dem Rohdatensatz sind zu vernichten (§ 14 Abs. 2 StatG).

In Abweichung des soeben erwähnten Grundsatzes muss indes dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Möglichkeit zur Aufbewahrung und Verknüpfung statistischer Personendaten für die moderne öffentliche Statistik teilweise eine sehr zentrale Bedeutung hat und ein wichtiges Bedürfnis darstellt. So schaffen etwa integrierte Statistiksysteme einen beträchtlichen Mehrwert für die öffentliche Statistik. Daher enthält das Statistikgesetz als Ausnahme vom Grundsatz der Anonymisierung und Vernichtung personenbezogener Daten eine gesetzliche Grundlage, welche die Möglichkeit der Verknüpfung statistischer Personendaten vorsieht. Weil jedoch die Verknüpfung von Personendaten aus datenschutzrechtlicher Sicht äusserst heikel ist, verlangt das Gesetz aus Transparenzgründen spezifische rechtliche Grundlagen für die einzelnen Verknüpfungen (§ 15 StatG). Der entsprechende Erlass regelt ausser dem spezifischen Zweck der Verknüpfung, die Art der zu verknüpfenden Personendaten, die Frage, welches öffentliche Organ zur Verknüpfung berechtigt ist, wie lange die Daten aufbewahrt werden dürfen und wann sie zu vernichten sind sowie die Verwendung eines sicheren Personenidentifikators. Dafür kann etwa die AHV-Versichertennummer in Betracht kommen. Sie ist allerdings zusätzlich noch mit geeigneten Methoden zu verschlüsseln, so dass zwar Verknüpfungen zu statistischen Zwecken möglich bleiben, nicht aber Rückschlüsse auf die betroffenen Personen.

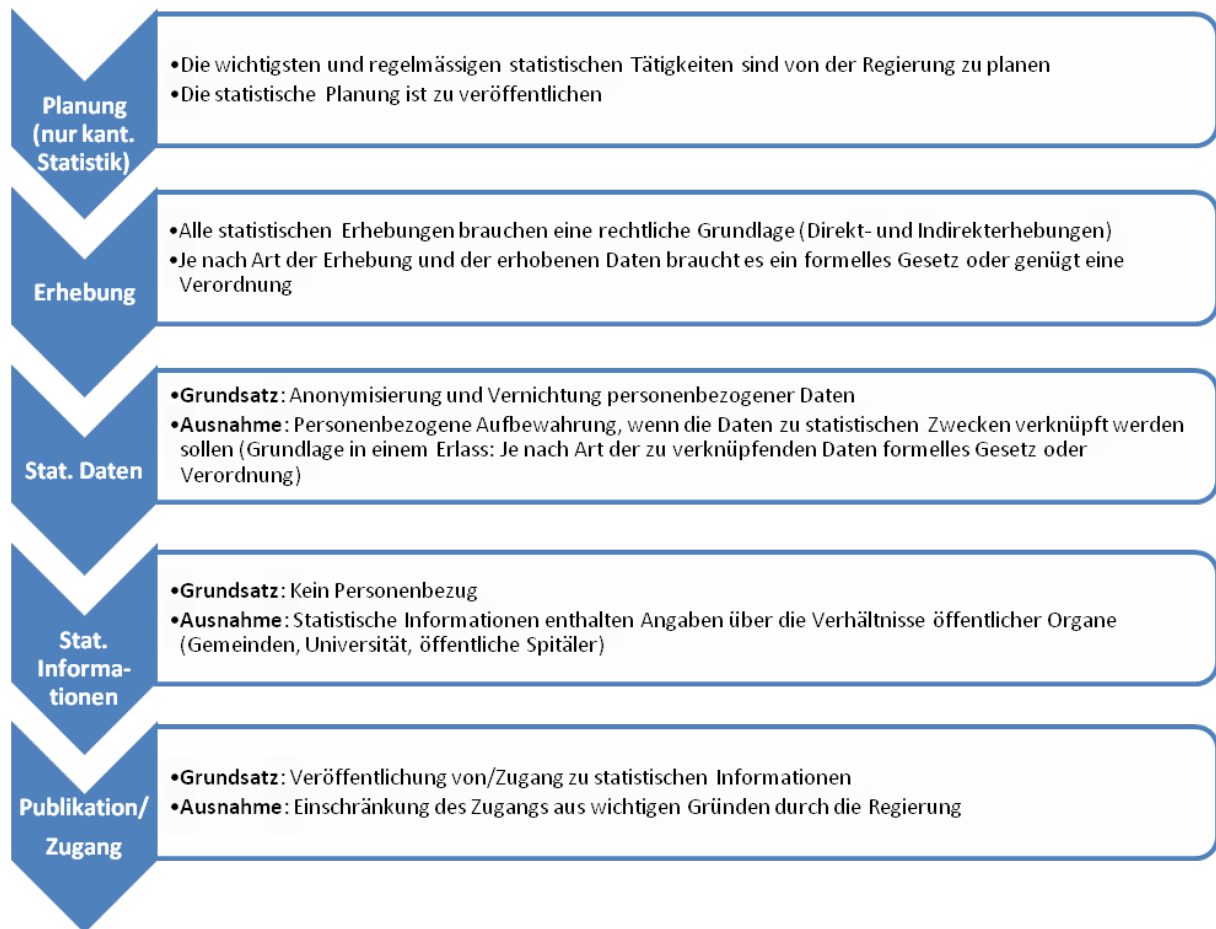
c) Kein Personenbezug von veröffentlichten oder zugänglich gemachten statistischen Informationen

Statistische Informationen, gleich ob sie von Amtes wegen veröffentlicht oder auf Ersuchen hin zugänglich gemacht werden, dürfen niemals Rückschlüsse auf bestimmte oder bestimmbare Personen zulassen. Ausnahmen können aber etwa dort bestehen, wo es sich um personenbezogene Informationen juristischer Personen handelt, die gleichzeitig auch öffentliche Organe sind (etwa Gemeinden oder staatsbeitragsberechtigten Spitälern). Diese haben – jedenfalls in dem Umfang, in welchem sie öffentliche Aufgaben erfüllen – anders als Privatpersonen keine schützenswerten Persönlichkeitsinteressen.

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 (§ 16 StatG).

7. Zusammenfassender Überblick über den Statistikprozess und die Grundzüge des Gesetzes



B. Gesetzestext mit Erläuterungen

Siehe separate Vorlage (Tabelle mit erläuternden Kommentaren).