

# **Gesetz über die öffentliche Statistik**

## **Erläuternder Bericht**

vom 24. März 2020

## I. Allgemeine Bemerkungen

### 1. Öffentliche Statistik als Führungs- und Steuerungsinstrument

Die öffentliche Statistik hat in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich an Bedeutung gewonnen und ist heute ein unverzichtbares öffentliches Gut. Sie unterstützt die demokratische Willensbildung, stellt Führungsinformationen für Legislative und Exekutive bereit und dient der breiten Informations- und Wissensvermittlung.

In einer Welt, die immer komplexer wird, dienen Statistiken als wichtiger Orientierungspunkt. Die Informationen der öffentlichen Statistik bilden oftmals die Grundlage für gewichtige Entscheidungen für den Staat und damit für die gesamte Gesellschaft.

Eine qualitativ hochstehende und unabhängige Statistik ist für einen demokratischen Rechtsstaat von grosser Bedeutung. Damit die öffentliche Statistik ihre Funktionen wahrnehmen kann und den Nutzerinnen und Nutzern qualitativ einwandfreie und unparteiische statistische Informationen zur Verfügung stellen kann, ist eine rechtliche Grundlage nötig. Gerade auch angesichts der laufenden Diskussionen über Big Data und der wachsenden Bedeutung von Daten auf der einen Seite und der Bedenken und Ängste der Bevölkerung und der Politik vor Datenmissbrauch auf der anderen Seite verhelfen klare gesetzliche Regelungen zu Sicherheit und Vertrauen.

### 2. Begriffe: „Statistik“ und „öffentliche Statistik“

#### 2.1. Was ist „Statistik“?

Statistik ist die Lehre von Methoden zum Umgang mit quantitativen Informationen (Daten). Sie dient der Gewinnung von empirischen Informationen über die Wirklichkeit in allen Sachbereichen des heutigen Lebens und bedient sich dazu quantitativer Verfahren.

Der Begriff „Statistik“ ist mehrdeutig. Man bezeichnet mit ihm:

1. **Verfahren und Methoden**, nach denen Informationen beschafft, verarbeitet, analysiert, dargestellt und zum Gegenstand von Aussagen, Schlussfolgerungen und Entscheidungen gemacht werden.
2. **Resultate** bzw. Zwischenresultate dieses Prozesses in der Form mehr oder weniger verdichteter, zahlenmässiger Angaben über die Wirklichkeit (z.B. als Kennzahlen, Tabellen oder Grafiken).

#### 2.2. Was ist „öffentliche Statistik“?

Die „öffentliche Statistik“ bezeichnet die von der öffentlichen Hand erarbeiteten statistischen Informationen. Sie liefert Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft und der Öffentlichkeit Fakten zu wichtigen Lebensbereichen unserer Gesellschaft, etwa zur wirtschaftlichen und sozialen Lage, zur demographischen Entwicklung oder zur Situation der Umwelt. Die Informationen werden in nutzergerechter Form zur Verfü-

gung gestellt. Sie dienen unter anderem der Planung und Steuerung zentraler Politikbereiche, deren Stand und Entwicklung mit Hilfe der statistischen Informationen beobachtet und beurteilt werden können.

### 2.3. Was gilt nicht als öffentliche Statistik?

Nicht jede datengestützte Tätigkeit eines öffentlichen Organs gilt als öffentliche Statistik. *Nicht* als öffentliche Statistik gelten datengestützte Tätigkeiten, denen zwar statistische Methoden zugrunde liegen, die aber nicht oder nicht primär allgemeinen Informationszwecken, sondern unmittelbar der Planung, Steuerung, Erfüllung oder Überprüfung von Verwaltungsaufgaben dienen.

Beispiele von statistischen Tätigkeiten, die *nicht* als öffentliche Statistik gelten (und somit *nicht* in den Geltungsbereich dieses Gesetzes fallen):

- Ein Amt wertet seine eigenen Vollzugsdaten statistisch aus, indem etwa bekannt gegeben wird, wie viele Bewilligungen in einem bestimmten Jahr erteilt wurden oder wie viele Personen eine bestimmte staatliche Leistung Z bezogen haben.
- Tabellen oder Grafiken, mit denen im Rahmen des „Geschäftsberichts Thurgau“ über die Tätigkeit einzelner Ämter Bericht erstattet wird – auch wenn die Tabelle oder die Grafik im Anhang „Statistische Angaben“ erscheint.
- Kennzahlen für den eigenen Zuständigkeitsbereich eines Amtes zu Controllingzwecken.
- Planungsaufgaben wie Spitalplanung, Bildungsplanung.
- Mitarbeiter- oder Kundenbefragungen.

### 3. Aufgaben der öffentlichen Statistik

Aufgabe der öffentlichen Statistik ist es, repräsentative Informationen zur gesamtgesellschaftlichen Entwicklung in nutzergerechter Form zur Verfügung zu stellen. Sie liefert wissenschaftlich fundierte Informationen auf die Fragen in unserer Gesellschaft.

Statistische Informationen dienen unter anderem:

- der Orientierung der Öffentlichkeit;
- der Entscheidvorbereitung für Instanzen auf allen Staatsebenen;
- der Früherkennung von Entwicklungen (Monitoring);
- der Meinungsbildung von Kreisen, die an staatlichen Entscheiden beteiligt sind (Verbände, Parteien, Bürgerinnen und Bürger);
- der Messung der Zielerreichung und der Evaluation von Massnahmen;
- der Erarbeitung von Szenarien und Prognosen;
- der Vervollständigung von Entscheidungs- und Planungsgrundlagen für private Unternehmungen;
- der Wissensvermittlung im Bildungsbereich.

Daten werden nach wissenschaftlichen Kriterien gesammelt, zu statistischen Informationen aufbereitet und anonymisiert veröffentlicht. Die Produktion öffentlicher statistischer Informationen erstreckt sich dabei von der Konzeption und der Datenbeschaffung über die Datenaufbereitung und -analyse bis zur Veröffentlichung der Ergebnisse. Die öffentliche Statistik liefert dauerhaft zur Verfügung stehende und vergleichbare Basisinformationen über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt.

Typische Fragestellungen der öffentlichen Statistik sind etwa:

- Wie viele Menschen wohnen im Kanton Thurgau, und wie hoch ist das Bevölkerungswachstum?
- Wie stark wächst die Wirtschaft? In welchen Regionen oder Branchen nimmt die Beschäftigung besonders stark zu? Wo ist die Gründungsdynamik am höchsten?
- In welchen Bevölkerungsgruppen steigt die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger am stärksten?
- Wie ist die finanzielle Situation der Thurgauer Gemeinden, und wie hat sie sich in den letzten Jahren entwickelt?
- Wie viele Erwerbstätige arbeiten bis zum ordentlichen Rentenalter? Wie viele scheiden bereits vorher aus oder arbeiten darüber hinaus?

Neben der Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen dient die Statistik auch als kollektives Gedächtnis. Es ist eine Aufgabe der öffentlichen Statistik, unabhängig vom Zeitgeist die Entwicklung der Gesellschaft und des Staatswesens aktuell und für spätere Generationen zahlenbasiert zu dokumentieren.

#### **4. Das System der öffentlichen Statistik in der Schweiz**

Die öffentliche Statistik ist in der Schweiz föderalistisch organisiert. Statistische Tätigkeiten finden auf allen drei Staatsebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) statt.

##### *Bund*

Für die öffentliche Statistik auf Bundesebene ist hauptsächlich das Bundesamt für Statistik zuständig. Dieses nimmt auch Koordinations- und Führungsaufgaben sowohl im Bereich der Bundesstatistik als auch in der Zusammenarbeit mit den Kantonen und den europäischen und internationalen Statistikstellen wahr.

Die Bundesstatistik deckt heute wesentliche Teile der öffentlichen Statistik ab. Bei der Analyse fokussiert sie primär auf gesamtschweizerische Entwicklungen.

Nur ein Teil der Bundesstatistik ist so angelegt, dass Auswertungen auch auf regionaler Ebene (Kantone, Gemeinden) möglich sind. Bei gewissen Stichprobenerhebungen haben die Kantone jedoch Gelegenheit, durch Aufstockung der Stichprobe

zu repräsentativen Ergebnissen für ihre Gebiete zu gelangen. Bei einem Teil der Erhebungen delegiert der Bund die Durchführung an die Kantone.<sup>1</sup>

### *Kantone und Gemeinden*

Die regionale Statistik stellt kleinräumige statistische Informationen gemäss den Bedürfnissen des eigenen Kantons oder der eigenen Gemeinden bereit. Dazu stützt sie sich einerseits auf Erhebungen der Bundesstatistik, andererseits aber auch auf eigene, lokale Datenquellen (z.B. Daten aus Registern der kantonalen Verwaltung).

17 Kantone haben heute eigene statistische Ämter oder Dienststellen, 9 Kantone oder Halbkantone verfügen (noch) nicht über eine spezialisierte Organisationseinheit im Bereich der öffentlichen Statistik. Auf kommunaler Ebene haben einige grössere Städte eigene statistische Ämter.

### *Gremien*

- *Interkantonale Zusammenarbeit*

Für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der öffentlichen Statistik haben sich die zuständigen Organisationseinheiten in der Konferenz der regionalen statistischen Ämter der Schweiz (KORSTAT) zusammengeschlossen.

- *Zusammenarbeit Bund – Kantone*

Zur Koordination zwischen der Bundesstatistik und der regionalen Statistik besteht das Gremium REGIOSTAT. Es setzt sich aus der Direktion des Bundesamts für Statistik und den Leiterinnen und Leitern der kantonalen und kommunalen statistischen Ämter zusammen.

## **5. Anforderungen an die öffentliche Statistik**

Angeichts der Bedeutung, die die öffentliche Statistik für Entscheidungen des Staates und weiterer Kreise hat, gelten hohe berufsethische Anforderungen. In der Schweiz haben das Bundesamt für Statistik und die Konferenz der regionalen statistischen Ämter der Schweiz (KORSTAT) die „Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz“ verabschiedet (3. Fassung vom Mai 2012). Die Charta hält Grundprinzipien fest, die von der öffentlichen Statistik eingehalten werden sollen.

Zentrale Anforderungen an die öffentliche Statistik sind:

- *Rechtsgrundlage: Das Beschaffen, Verarbeiten und Aufbewahren von Daten natürlicher und juristischer Personen erfolgt auf einer rechtlichen Grundlage.*
- *Fachliche Unabhängigkeit: Die Statistikstellen sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben fachlich unabhängig, insbesondere gegenüber politischen Instanzen und Interessengruppen.*
- *Unparteilichkeit und Objektivität: Statistische Informationen werden unparteiisch erarbeitet, analysiert, dargestellt und kommentiert.*

---

<sup>1</sup> Bundesstatistikgesetz (SR 431.01), Art. 7. Ein Beispiel einer solchen Erhebung ist die Krankenhausstatistik (Statistikerhebungsverordnung, SR 431.012.1, Anhang, Ziffer 59: „Die Kantone sorgen für die Durchführung der Erhebung auf ihrem Gebiet.“).

- *Statistikgeheimnis: Die Statistikstellen behandeln die Daten einzelner natürlicher oder juristischer Personen streng vertraulich. Sie verbreiten keine statistischen Informationen, durch die Rückschlüsse auf einzelne Personen gezogen werden können.*
- *Zweckbindung: Für Statistikzwecke erhobene Daten natürlicher oder juristischer Personen dürfen nicht für Entscheide oder Massnahmen administrativer Art, die diese Personen betreffen, verwendet werden.*
- *Öffentliches Gut: Statistische Informationen sind unter Gewährleistung des Statistikgeheimnisses und bei einer ausreichenden Qualität öffentlich zugänglich und werden veröffentlicht.*

Weitere zentrale Grundprinzipien betreffen die Relevanz und Aktualität der statistischen Informationen, Qualitätsstandards, Transparenz bezüglich verwendeter Methoden und Qualität der Ergebnisse, die Kohärenz und Vergleichbarkeit und die nachhaltige Aufbewahrung für künftige Generationen.

## **6. Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Statistik**

### **6.1. Grundsatz**

Die Abdeckung der statistischen Grundversorgung gehört zu den staatlichen Aufgaben und benötigt deshalb eine rechtliche Grundlage.

### **6.2. Rechtliche Grundlagen auf Bundesebene**

*Bundesverfassung (BV; SR 101)*

Die öffentliche Statistik ist in Art. 65 BV verankert.

Art. 65 Abs. 1 BV verpflichtet den Bund, alle aus der Perspektive des Bundes notwendigen statistischen Daten zu erheben. Die Bundeskompetenz schliesst aber kantonale Kompetenzen nicht aus, das heisst, Bund und Kantone können auf dem Gebiet der öffentlichen Statistik tätig sein.

Art. 65 Abs. 2 BV ermächtigt den Bund, Vorschriften über die Führung amtlicher Register zu erlassen. Diese Kompetenz erstreckt sich nicht nur auf Bundesregister, sondern der Bund kann auch Bestimmungen über die kantonalen und kommunalen Register erlassen. Ziel dieser Harmonisierungskompetenz ist es, durch die Nutzung von Registerdaten zu statischen Zwecken die Anzahl und den Umfang von Direkterhebungen bei der Bevölkerung und in der Wirtschaft zu verkleinern.

*Bundesgesetze*

Am 1. August 1993 trat das *Bundesstatistikgesetz* (SR 431.01) in Kraft. Es schaffte die Voraussetzung für eine einheitliche und umfassende Statistikpolitik auf Bundesebene. Das Bundesstatistikgesetz übertrug dem Bundesamt für Statistik die Aufgabe, als zentrale Statistikstelle die Bundesstatistik zu koordinieren, und wirkte so der or-

ganisatorischen Zersplitterung der Bundesstatistik entgegen. Ausserdem wurden mit dem Bundesstatistikgesetz erstmals die Rechte und Pflichten der Befragten bei Datenerhebungen zu statistischen Zwecken geregelt.

Als wichtige Grundsätze nennt das Bundesstatistikgesetz die fachliche Unabhängigkeit, die schonende Datenerhebung bei den Befragten, die Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden sowie die allgemeine Zugänglichkeit der Ergebnisse der Bundesstatistik.

Daneben sind weitere Bundesgesetze bedeutend für die öffentliche Statistik, insbesondere das Registerharmonisierungsgesetz (SR 431.02), das Volkszählungsgesetz (SR 431.112) und das Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1).

### **6.3. Rechtliche Grundlagen auf kantonaler Ebene**

Kantonale Statistikgesetze bestehen bisher in 10 Kantonen (BL, BS, FR, GE, LU, NE, SG, TI, VD, ZH), in weiteren Kantonen sind kantonale Statistikgesetze in Erarbeitung. Im Kanton Bern ist die öffentliche Statistik auf Verordnungsstufe geregelt.

Im Kanton Thurgau gibt es bis jetzt weder eine verfassungsrechtliche Grundlage für die öffentliche Statistik noch eine einheitliche Regelung auf Gesetzesstufe. Vielmehr sind Regelungen zur kantonalen Statistik entweder überhaupt nicht vorhanden oder für einzelne Bereiche in verschiedenen Gesetzen verstreut. So erlaubt etwa das Gesetz über den Datenschutz (DSG; RB 170.7) in § 11 die Bearbeitung und Weitergabe von Daten für nicht personenbezogene Zwecke. Gemäss § 13d des Gesetzes über das Einwohnerregister sowie kantonale Register (RB 142.15) darf die Dienststelle für Statistik die Daten des Personen- und Objektregisters (PEROB) für statistische Zwecke nutzen.

## **7. Notwendigkeit eines kantonalen Gesetzes über die öffentliche Statistik**

Die heute in verschiedenen Erlassen verstreuten punktuellen Regelungen genügen nicht und lassen wichtige Fragen unbeantwortet, die sich im Umfeld der statistischen Tätigkeiten heute stellen. Diese Lücken werden nun geschlossen.

Das vorliegende Gesetz über die öffentliche Statistik fasst die einschlägigen Regelungen zusammen. Es

- schafft die demokratische Legitimation für das Verwaltungshandeln des Kantons im Bereich der öffentlichen Statistik;
- schafft im besonders datenintensiven Bereich der öffentlichen Statistik Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit;
- minimiert die Belastung von Wirtschaft und Öffentlichkeit durch statistische Erhebungen;
- verbessert die Effizienz des Mitteleinsatzes und vermeidet Doppelspurigkeiten bei den Erhebungen;

- sichert die Objektivität und Zugänglichkeit der Datengrundlagen für die demokratische Meinungs- und politische Willensbildung.

## **8. Schwerpunkte des Gesetzes**

### **8.1. Statistikplanung und Koordination**

Heute gibt es im Bereich der öffentlichen Statistik weder eine umfassende strategische Planung noch eine wirksame Koordination unter den einzelnen statistischen Tätigkeiten des Kantons. Dies birgt die Gefahr, dass Synergien nicht genutzt werden, weil dieselben oder ähnliche Daten bereits einmal erhoben wurden.

Das Gesetz über die öffentliche Statistik sieht deshalb vor, dass die wichtigsten statistischen Tätigkeiten durch den Regierungsrat zu planen sind. Dafür soll – wie bereits beim Bund und vielen anderen Kantonen – das Instrument der statistischen Mehrjahresplanung eingeführt werden. Damit wird nicht nur die Koordination und Zusammenarbeit der kantonalen Organe untereinander begünstigt, sondern auch die Koordination und Zusammenarbeit mit Bundesstellen und ausserkantonalen Statistikstellen.

Die Aufgabenteilung und Ansiedelung kantonalen statistischer Tätigkeiten bei verschiedenen Departementen, Ämtern und Dienststellen erfordert eine wirksame Koordination und Zusammenarbeit unter den verschiedenen Statistikproduzenten. Diese Koordinationsaufgabe wird der in der Staatskanzlei angesiedelten Dienststelle für Statistik übertragen. In erster Linie geht es dabei um die Vermeidung von Doppelspurigkeiten und die Förderung des Know-how-Transfers und des fachlichen Austauschs zwischen den Statistikproduzenten.

### **8.2. Fachliche Unabhängigkeit**

Die fachliche Unabhängigkeit ist eines der Grundprinzipien der „Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz“. Sie bildet die Grundlage für das Vertrauen in die Arbeit der Statistikstellen und in die von ihnen produzierten statistischen Ergebnisse.

Bei der fachlichen Unabhängigkeit geht es darum, dass eine Statistikstelle ihren statistischen Auftrag frei von politischen oder sonstigen Ausseneinflüssen erfüllen kann, und zwar auf der Grundlage der in der „Charta der öffentlichen Statistik“ festgehaltenen Prinzipien der Wissenschaftlichkeit, Objektivität, Unparteilichkeit und Qualität sowie unter Einhaltung des Datenschutzes und der Zugänglichkeit.

Die fachliche Unabhängigkeit beinhaltet u.a.:

- die unabhängige Wahl der Verfahren, Definitionen, Methoden und Datenquellen;
- die unabhängige Wahl der zu produzierenden und zu veröffentlichenden statistischen Inhalte (auf der Basis der statistischen Mehrjahresplanung und unter Berücksichtigung des Informationsbedarfs der Nutzerinnen und Nutzer);

- die unabhängige Wahl der Veröffentlichungskanäle und des Veröffentlichungszeitpunkts;
- die Trennung von statistischen und politischen Mitteilungen.

Der Ethikrat der öffentlichen Statistik der Schweiz empfiehlt neben der gesetzlichen Verankerung der fachlichen Unabhängigkeit eine institutionelle Trennung der öffentlichen Statistik vom Verwaltungsvollzug.<sup>2</sup> Letzteres ist mit der organisatorischen Ansiedlung der Dienststelle für Statistik in der Staatskanzlei gegeben.

### **8.3. Datenerhebung**

Das Gesetz über die öffentliche Statistik führt den Grundsatz ein, dass die für statistische Tätigkeiten erforderlichen Daten in erster Linie aus bestehenden Datenbeständen von Bund, Kantonen und Gemeinden zu beziehen sind (Indirekterhebung).

Eine Direkterhebung darf nur durchgeführt werden, wenn die Daten nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand aus bereits bestehenden Verwaltungsdaten oder aus bereits bestehenden Statistikdaten (etwa des Bundes) gewonnen werden können. In diesem Fall muss die Direkterhebung in Bezug auf den Kreis und die Anzahl der Befragten auf ein Minimum beschränkt werden. Ziel ist es, die Belastung der Wirtschaft und der Bevölkerung durch Direkterhebungen auf ein Mindestmass zu beschränken.

### **8.4. Bearbeitung und Schutz der Daten**

Das Gesetz schafft die Grundlage, dass Daten, einschliesslich Personendaten, für Tätigkeiten im Rahmen der öffentlichen Statistik bearbeitet werden dürfen.

Zum Schutz personenbezogener Daten wird der Grundsatz der Zweckbindung auf Gesetzesstufe verankert: Zu statistischen Zwecken erhobene Daten dürfen nicht für Entscheide oder Massnahmen administrativer Art, die diese Personen betreffen, verwendet werden. Dies ist nicht nur für den Datenschutz unabdingbar, sondern ist auch für die Qualität der öffentlichen Statistik wichtig. Befragte sind eher bereit, genaue und wahrheitsgemässe Angaben zu machen, wenn sie darauf vertrauen, dass Daten, die zu statistischen Zwecken erhoben wurden, nicht für andere Zwecke verwendet werden.

Das Gesetz schafft die Voraussetzung, dass bestehende Datenbestände durch Verknüpfung von Daten aus unterschiedlichen Bereichen breiter und effizienter genutzt werden können. Dies dient zum einen einer geringeren Belastung von Wirtschaft und Bevölkerung durch Datenerhebungen. Zum andern können gewisse Fragestellungen ohne Datenverknüpfung nicht (oder nur mit erheblich grösserem Aufwand) beantwortet werden. Datenverknüpfungen sind aber ausschliesslich der Dienststelle für Statistik zur Erfüllung ihrer statistischen Aufgaben vorbehalten.

---

<sup>2</sup> Empfehlung B6 „Fachliche Unabhängigkeit“ des Ethikrats der öffentlichen Statistik der Schweiz, <http://www.ethikrat-stat.ch/empfehlungen/>

Das Gesetz hält insbesondere auch fest, dass zu statistischen Zwecken erhobene Personendaten zu löschen oder zu anonymisieren sind, sobald und soweit der Bearbeitungszweck es erlaubt.

### **8.5. Zugang zu statistischen Ergebnissen**

Die öffentliche Statistik ist als eigenständige Service-public-Funktion nur dann gerechtfertigt, wenn ihre Erkenntnisse – also die statistischen Ergebnisse, nicht aber statistische Einzeldaten – nicht nur ausgewählten staatlichen Stellen, sondern auch der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Das Gesetz über die öffentliche Statistik verankert eine Veröffentlichungspflicht für die Ergebnisse der öffentlichen Statistik, d. h. eine Verpflichtung zur aktiven Information der Öffentlichkeit mit geeigneten Publikationsmitteln.

## **II. Finanzielle Auswirkungen**

Durch das neue Gesetz entstehen dem Kanton keine zusätzlichen Kosten. Für die Planungs- und Koordinationstätigkeiten gibt es zwar einen Mehraufwand, das Gesetz sieht jedoch auch verschiedene Massnahmen vor, die zu Kosteneinsparungen führen. Kostendämpfend wirkt etwa der Grundsatz, dass der Kanton die für seine statistischen Tätigkeiten erforderlichen Daten in erster Linie aus staatlichen Datenbeständen bezieht. Die statistische Planung und Koordination helfen, Schwerpunkte zu setzen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Den Gemeinden entstehen keine zusätzlichen Aufwendungen. Insbesondere werden durch das Gesetz keine neuen Erhebungen veranlasst. Die Gemeinden profitieren von der übergreifenden Planung und Koordination der wichtigsten statistischen Tätigkeiten des Kantons, mit der Prioritäten gesetzt und Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Aus Sicht der Wirtschaft und der Bevölkerung bringt das Gesetz Vorteile. Gemäss den Bestimmungen des Gesetzes muss der Kanton die für seine statistischen Tätigkeiten erforderlichen Daten in erster Linie aus Datenbeständen von Bund, Kantonen und Gemeinden beziehen. Direkterhebungen bei Personen oder Institutionen werden minimiert; sie sind nur noch möglich, wenn sich die erforderlichen Daten aus staatlichen Datenbeständen nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand beschaffen lassen.

### III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

#### § 1 Zweck

Der Zweckartikel gibt Auskunft über die Regelungsabsicht des Gesetzes, nicht über den Zweck der Statistik an sich. Die einzelnen Absätze halten fest, welche Punkte im Gesetz geregelt werden sollen.

Die Regelung der Aufgaben und der Organisation beinhaltet auch die Planung und Koordination der statistischen Tätigkeiten. Heute gibt es für die öffentliche Statistik im Kanton Thurgau weder eine umfassende strategische Planung noch eine systematische Koordination der Stellen, die statistische Tätigkeiten ausführen. Es fehlt ein Gesamtüberblick über die einzelnen statistischen Tätigkeiten.

Die öffentliche Statistik ist in der Schweiz föderalistisch organisiert. Statistische Tätigkeiten finden auf allen drei Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) statt. Weil die jeweiligen statistischen Tätigkeiten teilweise eng miteinander verknüpft sind, ist die Zusammenarbeit wichtig.

Die Gewährleistung des Zugangs zu den Ergebnissen der statistischen Tätigkeiten ist ein wichtiges Merkmal der öffentlichen Statistik. Ihre Erkenntnisse sollen nicht nur staatlichen Entscheidungsträgern, sondern auch der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stehen (statistische Grundversorgung).

#### § 2 Begriffe

Nicht bei allen datengestützten Tätigkeiten der kantonalen Verwaltung handelt es sich um öffentliche Statistik. Als „*öffentliche Statistik*“ gelten nur jene statistischen Tätigkeiten, die in erster Linie der Information von Staat und Gesellschaft dienen. Statistische Tätigkeiten, die zwar statistische Methoden nutzen, aber unmittelbar der Planung, Steuerung, Erfüllung oder Überprüfung öffentlicher Aufgaben dienen, fallen nicht in den Geltungsbereich dieses Gesetzes.

Der Begriff „*statistische Tätigkeiten*“ umfasst alle Schritte des statistischen Produktionsprozesses, also auch vor- und nachgelagerte Tätigkeiten. Der statistische Produktionsprozess beinhaltet Konzeption, Datengewinnung, Datenaufbereitung, Datenanalyse und -interpretation sowie Verbreitung und Aufbewahrung der statistischen Ergebnisse. Sowohl die statistischen Ergebnisse als auch die statistischen Daten selbst werden dokumentiert und (in anonymisierter Form) aufbewahrt. Sie müssen auch später jederzeit ausgewertet werden können. Damit wird unter anderem sichergestellt, dass die Funktion der öffentlichen Statistik als Teil des kollektiven Gedächtnisses erfüllt werden kann.

Als „*statistische Daten*“ gelten Daten zum einen dann, wenn sie zu statistischen Zwecken erhoben wurden. Zum andern können auch Daten, die zu Vollzugszwecken erhoben wurden, zu statistischen Daten werden. Wenn eine Vollzugsbehörde aus ihren Vollzugsdaten einen Datensatz ausscheidet, der für statistische Zwecke verwendet wird, wird dieser Datensatz zu einem statistischen Datensatz. Es bestehen dann zwei „Datentöpfe“: Der eine Datentopf umfasst die Vollzugsdaten, die von der

Vollzugsbehörde zu Vollzugszwecken erhoben und verwendet werden. Der zweite Datentopf umfasst die statistischen Daten, die für statistische Zwecke aus den Vollzugsdaten ausgesondert wurden. Anders ausgedrückt: Daten, die im Verwaltungsvollzug anfallen, werden erst dann zu statistischen Daten, wenn sie aus ihrem ursprünglichen Erhebungskontext herausgelöst werden. Statistische Daten dürfen nicht mehr in den administrativen Prozess zurückfliessen. Das heisst, sie dürfen nicht für Entscheide oder Massnahmen administrativer Art, die diese Personen betreffen, verwendet werden (siehe § 15).

Beispiel: Die im kantonalen Personen- und Objektregister (PEROB) geführten Daten sind Daten, die administrativen Zwecken dienen. Vierteljährlich werden aus PEROB Einzeldaten der Thurgauer Wohnbevölkerung herausgezogen und der Dienststelle für Statistik übergeben. Damit werden diese Daten zu „statistischen Daten“: Sie sind von den Vollzugsdaten getrennt und dienen einem statistischen Zweck, nämlich der Erstellung der kantonalen Bevölkerungsstatistik.

„*Statistische Informationen*“ sind das Ergebnis einer statistischen Auswertung von Einzeldaten. Sie können z.B. in Form von Kennzahlen, Tabellen, Grafiken, Karten oder Texten auftreten.

Der in Ziffer 4 verwendete Ausdruck „Eigenschaften und Zusammenhänge von Massenerscheinungen, die aus der Verdichtung von Einzeldaten gewonnen werden“ verdeutlicht, dass der Fokus *nicht* bei Einzelpersonen liegt. Es geht beispielsweise nicht darum, ob eine bestimmte Person die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, sondern wie hoch der Anteil deutscher Staatsangehöriger an der Thurgauer Wohnbevölkerung ist. Um diese Information zu ermitteln, muss allerdings für die Einzelpersonen bekannt sein, welche Staatsangehörigkeit sie besitzen. Die Einzeldaten werden dann zu einer Kennzahl verdichtet, die den Anteil deutscher Staatsangehöriger an der Thurgauer Wohnbevölkerung zeigt.

### **§ 3 Geltungsbereich**

Das Gesetz gilt für öffentliche Organe, soweit sie im Bereich der öffentlichen Statistik tätig sind. Nicht alle datengestützten Tätigkeiten öffentlicher Organe fallen in den Geltungsbereich dieses Gesetzes, auch wenn sie statistische Methoden (quantitative Verfahren) nutzen. Vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen sind datengestützte Tätigkeiten, die unmittelbar der Planung, der Steuerung, dem Vollzug oder der Überprüfung konkreter, gesetzlich verankerter Staats- bzw. Verwaltungsaufgaben dienen. (Siehe auch die Erläuterungen in Kapitel 2.2 und 2.3.)

Das Gesetz gilt gemäss Absatz 2 auch für Personen oder Organisationen, die im Auftrag eines öffentlichen Organs statistische Tätigkeiten ausführen (z.B. Befragungsinstitute).

### **§ 4 Aufgaben der öffentlichen Statistik**

Diese Bestimmung beschreibt den Grundauftrag der öffentlichen Statistik.

Die öffentliche Statistik produziert und liefert Informationen, die auf einer empirischen Grundlage beruhen. Diese werden sowohl den Behörden von Kanton und Gemein-

den als auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Die öffentliche Statistik soll deshalb die Informationsbedürfnisse breiterer Kreise abdecken, wobei es sich um allgemeine Informationsbedürfnisse handeln muss. Es ist zum Beispiel nicht Aufgabe der öffentlichen Statistik, Marktanalysen für einzelne Wirtschaftsbereiche zu erstellen.

Bei der Aufzählung der inhaltlichen Bereiche, zu deren Stand und Entwicklung die öffentliche Statistik Informationen liefert (Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt), wird die Formulierung gemäss Art. 65 BV übernommen. Bewusst wird auf die Nennung spezifischer, eng gefasster Sachbereiche (z.B. Gesundheit, Sozialhilfe, Bildung, Landwirtschaft) verzichtet. Die aufgezählten Bereiche sind breit zu verstehen. So kann sich die öffentliche Statistik auf die sich ändernden Informationsbedürfnisse ausrichten, ohne dass das Gesetz geändert werden müsste.

## **§ 5 Dienststelle für Statistik**

Öffentliche Statistik ist eine staatliche Aufgabe, die gemäss der Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz innerhalb der staatlichen Organisation institutionell getrennt vom übrigen Verwaltungsvollzug durchgeführt werden soll. Deshalb hält diese Bestimmung fest, dass der Kanton eine zentrale und fachlich unabhängige Statistikstelle führt. Dies bringt keine Änderung gegenüber heute. Die Dienststelle für Statistik besteht heute bereits und gehört organisatorisch zur Staatskanzlei. Neu wird hingegen die fachliche Unabhängigkeit auf Gesetzesstufe festgehalten.

Die fachliche Unabhängigkeit ist eine wesentliche Anforderung für die Glaubwürdigkeit der öffentlichen Statistik. Die öffentliche Statistik muss ihren statistischen Auftrag frei von politischen und sonstigen Ausseneinflüssen erfüllen können, und zwar auf der Grundlage der Prinzipien der Wissenschaftlichkeit, Objektivität, Unparteilichkeit und Qualität sowie unter Einhaltung des Datenschutzes und der Zugänglichkeit zu den Ergebnissen.

Neben der zentralen Statistikstelle werden wie bisher zahlreiche Statistiken dezentral in den thematisch zuständigen Ämtern und Dienststellen geführt. Dies ist sinnvoll, wenn die Datenerhebung eng mit den Fachaufgaben des Amtes oder der Dienststelle verschmolzen ist oder wenn besondere fachliche Kenntnisse erforderlich sind.

Sowohl das Bundesstatistikgesetz als auch die existierenden kantonalen Statistikgesetze enthalten eine Bestimmung zur Planung und Steuerung der Tätigkeiten der öffentlichen Statistik. Dies wird nun auch im Kanton Thurgau vorgesehen. Dadurch erhält die Dienststelle für Statistik neu die Aufgabe, die statistischen Tätigkeiten des Kantons zu koordinieren. Ziel ist es, Doppelspurigkeiten zu vermeiden, die einheitliche und angemessene Anwendung von Methoden und die Vergleichbarkeit von Daten sicherzustellen, die Qualität zu sichern und die Transparenz zu verbessern. Zu diesem Zweck tauschen sich die kantonalen Statistikproduzenten in geeigneter Form über ihre Tätigkeiten aus.

Zudem wird die Dienststelle für Statistik beauftragt, die in § 6 geregelte statistische Mehrjahresplanung zuhanden des Regierungsrats vorzubereiten. Für die Statistik-

planung arbeitet die Dienststelle für Statistik mit den Departementen, Ämtern und Dienststellen zusammen; der Regierungsrat beschliesst die Mehrjahresplanung.

Gemäss Absatz 3 erhalten die Amtsstellen der kantonalen Verwaltung den Auftrag, die Dienststelle für Statistik über geplante statistische Erhebungen zu informieren. Dies ist notwendig, damit die Dienststelle für Statistik die Koordinationsfunktion wahrnehmen kann.

## **§ 6 Planung**

Zur Planung und Steuerung des departementsübergreifenden Aufgabenbereichs der öffentlichen Statistik wird das Instrument der Mehrjahresplanung eingeführt. Mit der Mehrjahresplanung wird die Statistikproduktion periodisch auf die sich wandelnden Informationsbedürfnisse ausgerichtet, die statistischen Tätigkeiten des Kantons werden auf Basis einer Gesamtschau festgelegt und Doppelspurigkeiten vermieden. Die Statistikplanung wird durch die Dienststelle für Statistik in Zusammenarbeit mit den Departementen, Ämtern und Dienststellen vorbereitet und dem Regierungsrat zum Beschluss vorgelegt.

## **§ 7 Wissenschaftliche Grundsätze**

Absatz 1 formuliert das Prinzip der Wissenschaftlichkeit der öffentlichen Statistik. Auch wenn das anfängliche Erkenntnisinteresse, das den Ausgangspunkt einer statistischen Untersuchung bildet, ein politisches sein kann (z.B. die Frage der Verteilung der Langzeit-Sozialhilfebezieher nach Nationalitäten), darf der Statistikprozess selbst nicht von politischen Interessen bestimmt werden.

Absatz 2 stellt die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von statistischen Informationen sicher. Die Kenntnis der Datenquellen, Begriffsdefinitionen, Erhebungs- und Auswertungsmethoden ist eine Voraussetzung, damit die Nutzerinnen und Nutzer die statistische Information verstehen und korrekt verwenden können.

## **§ 8 Indirekte Datenerhebung**

Zunächst soll der Kanton für seine statistischen Tätigkeiten – wenn immer möglich – bereits bestehende Daten staatlicher Stellen verwenden. Dies können entweder Daten sein, die im Rahmen der statistischen Tätigkeit anderer Gemeinwesen (etwa des Bundes) oder im Rahmen der Verwaltungstätigkeit bei öffentlichen Organen anfallen.

## **§ 9 Direkte Datenerhebung**

Direkterhebungen sind immer subsidiär und nur dann zulässig, wenn keine geeigneten Daten im Sinne von § 8 vorhanden sind. Bei Direkterhebungen sind das Verfahren und der Befragtenkreis einer Erhebung so auszugestalten, dass die Betroffenen nicht übermässig belastet werden.

## **§ 10 Auskunfts- und Mitwirkungspflichten**

Damit der Vorrang der Indirekterhebung zum Tragen kommt, sind öffentliche Organe verpflichtet, dem zuständigen Erhebungsorgan vorhandene Datenbestände für statistische Tätigkeiten zur Verfügung zu stellen. Dabei kann es sich sowohl um Verwaltungsdaten handeln, die sie gestützt auf ein Sachgesetz erheben, als auch um bereits bestehende Statistikdaten. Mitwirkung kann aber auch bedeuten, dass öffentliche Organe im Rahmen einer Erhebung konzeptionelle oder analytische Arbeiten ausführen. Ferner können öffentliche Organe im Rahmen einer Direkterhebung verpflichtet werden, selbst über sich Auskunft zu geben.

Private können gemäss Absatz 2 nur dann zur Auskunftserteilung oder Mitwirkung verpflichtet werden, wenn dies für die betreffende Statistik methodisch erforderlich ist und wenn die Bedeutung der Statistik eine Verpflichtung Privater rechtfertigt. Wie bei jeder staatlichen Massnahme muss das Verhältnismässigkeitsprinzip eingehalten werden.

Auskunfts- und Mitwirkungspflichten können zum Beispiel dann erforderlich sein, wenn Stichprobenerhebungen nach der Methode der Zufallsauswahl durchgeführt werden. Dann hängt die Genauigkeit und Repräsentativität der Stichprobe in hohem Mass davon ab, dass möglichst viele der Befragten antworten. Mit jeder fehlenden Antwort wird eine Stichprobe weniger aussagekräftig, bis sie nicht mehr repräsentativ ist.

## **§ 11 Wahrheitspflicht**

Auskünfte und Informationen im Rahmen statistischer Erhebungen sind wahrheitsgetreu zu erteilen. Diese Anforderung ist wichtig für die Qualität der Ergebnisse statistischer Erhebungen. Auf die Festsetzung von Sanktionen beim Verstoß gegen die Wahrheitspflicht wird im Gesetz aber verzichtet, denn in erster Linie sollen Daten durch Motivation der Befragten beschafft werden. Unvollständige, falsche oder unwahrscheinliche Antworten sollen nach Möglichkeit von den jeweiligen Statistikproduzenten ergänzt bzw. berichtigt werden.

## **§ 12 Entschädigung**

Grundsätzlich werden Auskunftserteilung und Mitwirkung bei statistischen Erhebungen nicht entschädigt.

Bei besonderen Aufwendungen – also nur in Ausnahmefällen – kann eine Entschädigung für die Auskunftserteilung oder Mitwirkung Privater oder öffentlicher Organe gewährt werden. Die Zuständigkeit liegt beim Regierungsrat (§ 13).

## **§ 13 Anordnung von Direkterhebungen**

Direkterhebungen und die dazugehörigen Rahmenbedingungen sind durch den Regierungsrat anzuordnen. Dies dient in erster Linie dem Schutz der Befragten und der Rechtssicherheit. Im Weiteren ist es aber auch ein Mittel, um die Kohärenz der statistischen Aktivitäten innerhalb des Kantons sicher zu stellen.

## **§ 14 Datenbearbeitung**

Die Erzeugung statistischer Ergebnisse setzt eine Datenbearbeitung voraus. Im statistischen Produktionsprozess ist die Datenaufbereitung oft der zeitintensivste Arbeitsschritt. Die erhobenen Daten müssen kontrolliert, plausibilisiert, bereinigt und in die als Ausgangspunkt für Analysen geeignete Form transformiert werden. Bei Stichprobenerhebungen kommen komplexe Methoden der Hochrechnung zum Einsatz.

## **§ 15 Zweckbindung**

Daten, die für statistische Zwecke erhoben wurden, dürfen ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage nicht für Vollzugszwecke verwendet werden. Die statistischen Angaben dürfen insbesondere nicht dazu verwendet werden, gegenüber einer bestimmten Person Verwaltungsmassnahmen anzuordnen oder Nachforschungen einzuleiten. Auch aus dieser Sicht ist eine zentrale und fachlich unabhängige Dienststelle für Statistik vorteilhaft.

## **§ 16 Schutz, Aufbewahrung, Anonymisierung und Löschung**

Der Datenschutz, die Datensicherheit und die Datenaufbewahrung sind wichtige Anliegen. Bei den Statistikproduzenten fallen grosse Datenmengen an, die vor unberechtigtem Zugriff und missbräuchlicher Bearbeitung geschützt werden müssen. Eine baldige Löschung dieser Daten scheidet jedoch in den meisten Fällen als Sicherheitsmassnahme aus. Die öffentliche Statistik beruht darauf, dass Entwicklungen über die Zeit identifiziert, analysiert und beschrieben werden. Es kann auch erforderlich sein, dass selbst die Rohdaten weiter zur Verfügung stehen, damit zu späteren Zeitpunkten neue Validierungen unter neuen Gesichtspunkten vorgenommen werden können.

Entsprechend schreibt diese Bestimmung vor, dass die Daten mit organisatorischen und technischen Massnahmen gegen unrechtmässige Einsichtnahme und Bearbeitung zu schützen sind.

Die Datenbestände müssen zudem so aufbewahrt werden, dass ihre Nutzung gewährleistet ist. Die Daten sollen auch später jederzeit ausgewertet werden können, um Erkenntnisse über die Entwicklung von Phänomenen über die Zeit zu gewinnen. Die Aufbewahrung der Daten erfolgt in anonymisierter Form, die Anonymisierung erfolgt, sobald und soweit der Bearbeitungszweck es erlaubt.

Erhebungsstellen dürfen die zur Vorbereitung, Durchführung und Koordination von Erhebungen erstellten Namens- und Adresslisten und weiteres Erhebungsmaterial, das zur Durchführung einer Erhebung benötigt wurde (z.B. Fragebogen) nur solange aufbewahren, als dies für den Bearbeitungszweck notwendig ist. Danach sind solche Namens- und Adresslisten bzw. Erhebungsmaterialien zu löschen bzw. zu vernichten.

## **§ 17 Datenverknüpfung**

Die Dienststelle für Statistik kann Daten aus unterschiedlichen Bereichen miteinander verknüpfen. Da die Verknüpfung von Personendaten unter dem Aspekt des Datenschutzes heikel ist, wird diese Berechtigung auf die zentrale Dienststelle für Statistik beschränkt. Weitere Statistikproduzenten in der kantonalen Verwaltung haben diese Berechtigung nicht, es sei denn, es gibt dafür eine gesetzliche Grundlage in ihrem Sachbereich. Auch wird explizit festgehalten, dass die Verknüpfung von Daten durch die Dienststelle für Statistik nur zur Erfüllung der statistischen Aufgaben zulässig ist.

Ebenfalls aus Gründen des Datenschutzes schreibt Absatz 2 vor, dass Verknüpfungen von Personendaten nur in anonymisierter Form aufbewahrt werden dürfen. Die bei der Verknüpfung entstehenden nicht anonymisierten Zwischenergebnisse werden nach Abschluss der Verknüpfungs- und Anonymisierungsarbeiten gelöscht.

## **§ 18 Versichertennummer**

Nach Art. 50e Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10) kann das kantonale Recht die systematische Verwendung der AHV-Versichertennummer für Stellen und Institutionen ausserhalb der Sozialversicherung erlauben. Gestützt darauf sieht diese Bestimmung vor, dass für statistische Tätigkeiten die Versichertennummer als Identifikator verwendet werden darf.

## **§ 19 Abgabe von statistischen Einzeldaten**

Diese Bestimmung erlaubt die Abgabe anonymisierter statistischer Einzeldaten für Zwecke der Statistik, Forschung und Planung. Voraussetzung ist, dass sich die Datenbezügerin oder der Datenbezüger in einem Datenschutzvertrag verpflichtet, die Bestimmungen des Gesetzes über die öffentliche Statistik über Bearbeitung und Schutz der Daten sowie über die Veröffentlichung und Verwendung einzuhalten. Insbesondere hat sich die Datenbezügerin oder der Datenbezüger zu verpflichten,

- die Auswertungen nur so bekanntzugeben, dass keine Rückschlüsse auf einzelne Personen möglich sind;
- die Daten zu sichern, sie nicht für andere Zwecke zu bearbeiten und sie nicht an Dritte weiterzugeben.

## **§ 20 Veröffentlichung**

Das Gesetz über die öffentliche Statistik verankert eine Veröffentlichungspflicht für die Ergebnisse der öffentlichen Statistik, d. h. eine Verpflichtung zur aktiven Information der Öffentlichkeit mit geeigneten Publikationsmitteln. Da es aus Kapazitätsgründen nicht möglich ist, sämtliche statistischen Informationen adressatengerecht aufzubereiten und zu veröffentlichen, beschränkt sich die Veröffentlichungspflicht auf die wichtigsten statistischen Informationen. Andere statistischen Ergebnisse sind lediglich auf geeignete Weise zugänglich zu machen. Es werden aber nur bereits beste-

hende Ergebnisse statistischer Tätigkeiten zugänglich gemacht. Es besteht kein Anspruch darauf, dass die Statistikproduzenten bestimmte Ergebnisse erst noch erarbeiten.

Statistische Informationen, unabhängig davon, ob sie von Amtes wegen veröffentlicht oder auf Ersuchen hin zugänglich gemacht werden, dürfen keine Rückschlüsse auf bestimmte oder bestimmbare Personen zulassen, es sei denn, diese hätten einer Publikation vorab schriftlich zugestimmt.

## **§ 21 Verwendung**

Die öffentliche Statistik erfüllt auch eine Service-public-Funktion. Ihre Ergebnisse sollen möglichst vielen Benutzerinnen und Benutzern zu Gute kommen. Jede Person soll deshalb veröffentlichte oder zugänglich gemachte statistische Ergebnisse unter Angabe der Quelle verwenden dürfen, ohne urheberrechtliche Bewilligungen einholen oder Gebühren entrichten zu müssen. In elektronischer Form zur Verfügung gestellte statistische Informationen sind – gemäss den Grundsätzen von „Open Government Data“ – für die Nutzerinnen und Nutzer kostenlos zugänglich und nutzbar.

## **V. Inkrafttreten**

Die Inkraftsetzung dieses Gesetzes ist auf xxxx geplant.