

Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2013

5011

Statistikgesetz (StatG)

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2013,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

A. Allgemeine Bestimmungen

- § 1. Dieses Gesetz bezweckt, Zweck
- a. die Planung und die Koordination der statistischen Tätigkeiten des Kantons zu gewährleisten,
 - b. die Zusammenarbeit innerhalb des Kantons und mit dem Bund, den anderen Kantonen und den Gemeinden auf dem Gebiet der Statistik zu fördern,
 - c. den Zugang zu den Ergebnissen der statistischen Tätigkeiten zu gewährleisten.

§ 2. ¹ Dieses Gesetz gilt für die statistischen Tätigkeiten öffentlicher Organe. Geltungsbereich

² Es gilt nicht

- a. für Tätigkeiten, die unter Einsatz statistischer Methoden unmittelbar der Planung, der Steuerung, der Erfüllung oder der Überprüfung öffentlicher Aufgaben dienen,
- b. für wissenschaftliche Tätigkeiten von Lehr- und Forschungsstätten.

³ Soweit öffentliche Organe statistische Tätigkeiten des Bundes ausführen, gilt dieses Gesetz subsidiär.

§ 3. In diesem Gesetz bedeuten:

Begriffe

- a. Öffentliche Organe: Behörden und Verwaltungen des Kantons und der Gemeinden sowie Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit sie kantonale oder kommunale öffentliche Aufgaben erfüllen.

- b. Statistische Tätigkeiten: Erhebung, Aufbereitung, Verdichtung, Analyse und Interpretation von Daten mit statistischen Methoden sowie Speicherung, Verbreitung und Dokumentation von so erzielten Ergebnissen zum Zweck der Information von Staat und Gesellschaft.

Daten-
bearbeitung

§ 4. Öffentliche Organe dürfen für ihre statistischen Tätigkeiten Daten, einschliesslich Personendaten und besondere Personendaten, bearbeiten.

B. Planung und Koordination

Planung und Be-
richterstattung

§ 5. ¹ Der Regierungsrat plant die wichtigsten statistischen Tätigkeiten des Kantons.

² Die kantonalen Statistikproduzenten erstatten dem Regierungsrat im Rahmen des Geschäftsberichts jährlich Bericht über ihre statistischen Tätigkeiten.

Koordination
und Zusammen-
arbeit

§ 6. Die für das Statistikwesen zuständige Direktion des Regierungsrates

- a. sorgt für die Koordination der statistischen Tätigkeiten des Kantons, insbesondere für den fachlichen Austausch unter den kantonalen Statistikproduzenten,
- b. erstellt in Zusammenarbeit mit den übrigen kantonalen Statistikproduzenten und nach Anhören interessierter Kreise die Grundlagen der Planung der statistischen Tätigkeiten des Kantons,
- c. wirkt auf eine Koordination der statistischen Tätigkeiten des Kantons mit den statistischen Tätigkeiten des Bundes und der Gemeinden hin, insbesondere um Erhebungen aufeinander abzustimmen und Register und andere Datensammlungen zu harmonisieren.

C. Bearbeitung von Personendaten

Versicherten-
nummer

§ 7. Für statistische Tätigkeiten kann die Versichertennummer nach dem Bundesgesetz vom 12. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung verwendet werden. Sie ist so zu verschlüsseln, dass keine Rückschlüsse auf betroffene Personen möglich sind.

Zweckbindung

§ 8. Für statistische Tätigkeiten erhobene Personendaten dürfen nur für nicht personenbezogene Zwecke weiterverwendet und bekannt gegeben werden.

§ 9. Für statistische Tätigkeiten erhobene Personendaten werden anonymisiert oder gelöscht, sobald und soweit der Bearbeitungszweck es erlaubt. Anonymisierung oder Löschung

D. Datenerhebung

§ 10. ¹ Kanton und Gemeinden beziehen die für ihre statistischen Tätigkeiten erforderlichen Daten in erster Linie aus anderen staatlichen Datenbeständen (Indirekterhebung). Quellen

² Lassen sich die erforderlichen Daten auf diesem Wege nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand beschaffen, können sie durch Befragung von Personen oder Institutionen erhoben werden (Direkterhebungen). Direkterhebungen sind in Bezug auf die Anzahl und auf den Kreis der Befragten auf ein Mindestmass zu beschränken.

§ 11. Öffentliche Organe sind zur Auskunftserteilung und Mitwirkung verpflichtet. Auskunft- und Mitwirkungspflichten
a. Öffentliche Organe

§ 12. Private können zur Auskunftserteilung und Mitwirkung verpflichtet werden, wenn die Methode der Erhebung und die Bedeutung der Statistik dies erfordern. b. Private

§ 13. Zur Auskunft oder Mitwirkung verpflichtete öffentliche Organe oder Private erteilen wahrheitsgetreue Informationen. c. Wahrheitspflicht

§ 14. ¹ Die Erteilung von Auskünften und die Mitwirkung werden nicht entschädigt. d. Entschädigung

² Für besondere Aufwendungen kann eine Entschädigung vorgesehen werden.

§ 15. ¹ Direkterhebungen ordnet der Regierungsrat an, wenn Privaten Auskunfts- oder Mitwirkungspflichten auferlegt werden. Anordnung von Direkterhebungen

² Alle übrigen Direkterhebungen ordnen die zuständigen Direktionen oder die Staatskanzlei an.

³ Die Anordnungen umfassen insbesondere:

- a. das Thema der Statistik,
- b. die verantwortliche Stelle,
- c. die zu erhebenden Daten (Datenkategorien),
- d. Art und Methode der Datenerhebung,
- e. den Kreis der Befragten oder Beteiligten,

- f. den Umfang von Auskunft- und Mitwirkungspflichten,
- g. die Periodizität der Statistik.

⁴ Abs. 1 gilt sinngemäss für die Gemeinden.

E. Veröffentlichung

Veröffentli-
chung und
Zugang

§ 16. ¹ Die wichtigsten statistischen Ergebnisse werden in benützergerechter Form veröffentlicht. Nicht veröffentlichte Ergebnisse werden auf geeignete Weise zugänglich gemacht.

² Veröffentlichte oder zugänglich gemachte Ergebnisse dürfen keine Rückschlüsse auf einzelne Personen zulassen. Ausgenommen sind Rückschlüsse auf öffentliche Organe gemäss § 3 lit. a.

³ Die Ergebnisse werden mit Angaben über die Erhebungs- und Auswertungsmethoden dokumentiert.

Verwendung

§ 17. Veröffentlichte oder zugänglich gemachte Ergebnisse von statistischen Tätigkeiten können bewilligungsfrei verwendet und wiedergegeben werden. Die Quelle ist anzugeben.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

A. Ausgangslage

1. 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 selbstständigen Infrastrukturaufgabe des Staates entwickelt. Zu den staatlichen Aufgaben gehört damit auch die Abdeckung der statistischen Grundversorgung.

2. 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* 2007 (nachfolgend 3.1) beteiligt sich die Schweiz am statistischen Jahresprogramm der EU. Sie ist seit 2010 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 Grundlage 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. Grundsätzlich ist das Bundesamt für Statistik für die Kooperation mit Eurostat und der diesbezüglich erforderlichen Datenaufbereitung zuständig. Das Statistische Amt des Kantons Zürich wiederum ist Teil des European Statistical Data Support Netzwerkes (ESDS Network) und bietet für Schweizer Kundinnen und Kunden Unterstützung bei der Suche und Verwendung von Eurostat-Daten an.

Die *Bundesstatistik* deckt heute wesentliche Teile der öffentlichen Statistik in der Schweiz ab. Insbesondere bei Stichprobenerhebungen, die in zunehmendem Mass angewendet werden, haben die Kantone jedoch Gelegenheit, durch Aufstockung der Stichprobe zu repräsentativen Ergebnissen für ihre Gebiete zu gelangen (vgl. etwa Art. 8 Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung [SR 431.112]). Für die öffentliche Statistik auf Bundesebene ist hauptsächlich das Bundesamt für Statistik zuständig, das zahlreiche und wichtige Koordinations- und Führungsfunktionen sowohl im Bereich der Bundesstatistik als auch in der Zusammenarbeit mit den Kantonen und den europäischen bzw. in-

ternationalen Statistikstellen wahrnimmt. Durch das Inkrafttreten des Bundesstatistikgesetzes (BStatG, SR 431.01) 1993 wurde diese Funktion institutionell verankert.

Auf *kantonaler 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.

In zahlreichen *Gemeinden* beschränkt sich die statistische Tätigkeit auf die Beteiligung an statistischen Erhebungen des Bundes oder der Kantone. Eine Ausnahme bilden einige Städte, die historisch sogar Vorreiter im Aufbau der öffentlichen Statistik waren. Gesamtschweizerisch haben heute sechs Städte eigene Statistikstellen (darunter Zürich und Winterthur).

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

3. Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Statistik

3.1 Auf europäischer Ebene

In Bezug auf das Verhältnis der nationalen öffentlichen Statistik zur öffentlichen Statistik auf europäischer Ebene ist insbesondere das 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.

3.2 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 Statistikkompetenz 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, die 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 verkleinern.

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, wirkte es der organisatorischen Zersplitterung der Bundesstatistik entgegen. Ferner wurden mit dem Bundesstatistikgesetz erstmals ausdrücklich die Rechte und Pflichten der Befragten bei Datenerhebungen zu statistischen Zwecken geregelt. Als wichtige Grundsätze regelt 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, das 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 Mindestinhalt 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, die 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 der Strukturhebung, einer Stichprobenbefragung, die im Einjahresrhythmus erhoben und ausgewertet wird. Auf der Grundlage der harmonisierten Register wird die Volkszählung seit 2010 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-Versicherungsnummer 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).

3.3 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 und Beschlüssen (Gesetze, Verordnungen, Regierungsratsbeschlüsse) verstreut (vgl. für die Gesundheitsstatistik etwa § 25 EG KVG [LS 832.01]; für die Bildungsstatistik § 4 Bildungsdatenverordnung [LS 410.7]; RRB Nr. 3405/1979 «Statistikkonzept» [umschreibt Stammfunktionen des statistischen Amtes]; RRB Nr. 1059/1982 Staatssteuerstatistik, RRB Nr. 3111/1996 Städteindex). Für alle Statistikproduzenten massgebendes Recht findet sich lediglich im Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4) und in der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (IDV, LS 170.41).

Kantonale Statistikgesetze gibt es bisher in folgenden Kantonen: Genf, Waadt, Luzern, Basel-Landschaft, Freiburg, Tessin und St. Gallen. Im Kanton Bern ist die öffentliche Statistik auf Verordnungsstufe geregelt.

B. Notwendigkeit eines kantonalen Statistikgesetzes

1. Allgemeines Legalitätsprinzip

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 die – in einem freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaat zentrale – freie, allgemeine sowie 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 (Art. 5 Abs. 1 BV, Art. 2 Abs. 1 Verfassung des Kantons Zürich

vom 27. Februar 2005 [LS 101]). 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, dem 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, das prinzipiell ohne Einschränkung und Beeinflussung durch Partikularinteressen entwickelt und grundsätzlich auch für die breite Öffentlichkeit zugänglich sein muss (statistische Grundversorgung).

2. Datenschutzrechtliches Legalitätsprinzip

Darüber hinaus sind für die öffentliche Statistik, die häufig auch mit Personendaten und besonderen Personendaten arbeitet, aus grund- bzw. datenschutzrechtlicher Sicht gesetzliche Grundlagen notwendig: Durch die Bearbeitung von Personendaten durch öffentliche Organe wird vorrangig das Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre und vor Missbrauch persönlicher Daten (Art. 13 BV) berührt. Dieses schützt nicht nur vor dem Missbrauch persönlicher Daten, sondern erfasst grundsätzlich jede staatliche Bearbeitung von Angaben, die einen Bezug zur Privatsphäre einer Person aufweisen. Nach Art. 36 Abs. 1 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage, die hinreichend bestimmt ist und auf genügender Normstufe erlassen worden ist. Schwerwiegende Grundrechtseingriffe müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Dieses allgemeine Legalitätsprinzip bei der Einschränkung von Grundrechten wird durch § 8 IDG konkretisiert: «Gewöhnliche» Personendaten dürfen bearbeitet werden, wenn dies zur Erfüllung der gesetzlich umschriebenen Aufgaben eines öffentlichen Organs erforderlich ist (Abs. 1). Das Bearbeiten besonderer Personendaten hingegen gilt als schwerwiegender Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und muss deshalb in einer hinreichend bestimmten Regelung in einem formellen Gesetz enthalten sein (Abs. 2). Obwohl das IDG verbindliche Grundsätze für die Datenbearbeitung aufstellt und Schutzbestimmungen zugunsten des Einzelnen enthält, stellt es grundsätzlich keine gesetzliche Grundlage für spezifische Datenbearbeitungen durch öffentliche Organe dar. Vielmehr sind – nach dem Prinzip der Spezialermächtigung –

bereichsspezifische Rechtsgrundlagen erforderlich. Anders als etwa im Datenschutzgesetz des Bundes, wo die Bearbeitung besonderer Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken keiner formell-gesetzlichen Grundlage gemäss Art. 17 Abs. 2 DSG bedarf (vgl. Art. 22 Abs. 2 Bst. b DSG), gilt gemäss Zürcher IDG das Legalitätsprinzip für die nicht personenbezogene Datenbearbeitung (also auch für die Statistik) uneingeschränkt. Mit dem Statistikgesetz sollen die erforderlichen Rechtsgrundlagen nun geschaffen werden. Weil die Bearbeitung von Personendaten und besonderen Personendaten im Rahmen von statistischen Tätigkeiten aber regelmässig nur eine geringe Gefahr für die Persönlichkeit Betroffener darstellt – für die statistische Tätigkeit, insbesondere ihre Resultate, ist der Personenbezug einer Information nicht relevant –, erweist sich eine geringe Normdichte als angemessen.

C. Regelungsbedarf und Grundzüge des Gesetzes

Zwar bewegt sich die kantonale Statistik auch heute nicht in einem gänzlich rechtsfreien Raum. Allerdings sind die bereits bestehenden kantonalen oder kommunalen rechtlichen Grundlagen teilweise unvollständig, verzettelt und uneinheitlich. Damit vermögen sie weder dem Legalitätsprinzip noch den Anliegen des Datenschutzes und der Transparenz zu genügen. Soweit statistische Tätigkeiten kantonaler und kommunaler Organe von gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene erfasst werden, gelten die entsprechenden Bundeserlasse immer und ausschliesslich für die entsprechenden statistischen Tätigkeiten zuhanden der Bundesstatistik. Für die autonome Statistikproduktion des Kantons oder einer Gemeinde können diese gesetzlichen Grundlagen nicht herangezogen werden. Diese Lücken soll das Statistikgesetz nun schliessen.

1. Geltungsbereich

1.1 Sachlicher Geltungsbereich: Keine inhaltliche Umschreibung statistischer Tätigkeiten im Gesetz

Die kantonale Statistik ist durch eine thematische Vielfalt geprägt (vgl. dazu etwa die Gliederung des Statistischen Jahrbuchs des Kantons Zürich). Diese inhaltlichen Kriterien sind verhältnismässig 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 Aufzählung 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 Grundlage der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung der kantonalen Statistik stellt daher die Statistikplanung dar (dazu 2).

1.2 Funktionaler Geltungsbereich: Geltung für statistische Tätigkeiten, nicht für Verwaltungstätigkeiten

In Bezug auf die Funktion der öffentlichen Statistik als Entscheidungsgrundlage für die Behörden und die Verwaltung ist der Geltungsbereich des Statistikgesetzes in einem wichtigen Punkt zu präzisieren: Vom Gesetz erfasste statistische Tätigkeiten werden definiert als die Erhebung, Aufbereitung, 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 zugrunde liegen, die aber nicht oder nur mittelbar allgemeinen Informationszwecken, sondern unmittelbar der Planung, Steuerung, Erfüllung oder Überprüfung konkreter, gesetzlich umschriebener Verwaltungsaufgaben dienen (etwa Finanzausgleich, Berechnung von Finanzkraftindizes, Statistiken zu Wahlen und Abstimmungen, Benchmarking, Spital- und Pflegeplanung, Bildungsplanung), fallen nicht unter das Statistikgesetz (§ 2 Abs. 2 lit. a StatG).

1.3 Persönlicher/institutioneller Geltungsbereich: Geltung für öffentliche Organe

Das Statistikgesetz kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn es die gesamte kantonale und – wo vorhanden – kommunale (dazu 1.4) 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 in Verbindung mit § 3 lit. a StatG).

1.4 Örtlicher/territorialer Geltungsbereich: Geltung für die kantonale und die kommunale Statistik

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, das 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 und Koordination (§§ 5 und 6 StatG): Sie sind für die kommunale Statistik nicht anwendbar, weil der Kanton die Autonomie der Gemeinden in organisatorischer und planerischer Hinsicht nicht beschränken will.

Eine weitere Präzisierung des Geltungsbereichs ergibt sich in Betracht derjenigen statistischen Tätigkeiten, die zwar von kantonalen oder kommunalen öffentlichen Organen ausgeführt, aber durch den Bund veranlasst werden. Diese Tätigkeiten stützen sich auf Bundesrecht, das zumeist auch die Modalitäten der einzelnen Arbeiten regelt. Soweit jedoch die Weiterverwendung für die kantonale oder kommunale Statistik nicht durch Bundesrecht oder Vereinbarung mit dem Bund ausgeschlossen wird, können die Daten von kantonalen oder kommunalen öffentlichen Organen für statistische Zwecke ebenfalls verwendet werden.

2. 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 kanto-

nen 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 ohne Kenntnis darüber durchgeführt werden, dass dieselben Daten bereits einmal erhoben wurden. Das kann im Einzelfall zu Doppelspurigkeiten und Mehrfacherhebungen führen, die für die Auskunftspflichtigen aufwendig und entsprechend lästig sind, für die kantonale Statistik indessen keinen Mehrwert schaffen.

Das Statistikgesetz sieht deshalb vor, dass die wichtigsten statistischen Tätigkeiten durch den Regierungsrat zu planen sind (§ 5 StatG).

3. Koordination der kantonalen Statistik

In organisatorischer Hinsicht wird mit dem Statistikgesetz keine Zentralisierung der kantonalen Statistik angestrebt. Wie bisher 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 Regierungsrates und der jeweils zuständigen Direktion liegt. Heute ist die Direktion der Justiz und des Innern für die kantonale Statistik zuständig. Ihr ist das Statistische Amt unterstellt, das zahlreiche Aufgaben im Bereich der kantonalen Statistik, aber auch verschiedene Verwaltungsaufgaben (etwa im Bereich Wahlen und Abstimmungen) wahrnimmt.

Die Aufgabenteilung und Ansiedelung kantonalen statistischer Tätigkeiten bei verschiedenen Direktionen erfordert eine wirksame Koordination und Zusammenarbeit unter den verschiedenen Statistikproduzenten. Die Verantwortung für diese Koordinationsaufgabe wird zentral der für die kantonale Statistik hauptsächlich zuständigen Direktion übertragen.

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 Doppelspurigkeiten und soll zudem den fachlichen Austausch zwischen den Statistikproduzenten fördern.

4. Bearbeitung von Personendaten

4.1 Rechtsgrundlagen

Wie erwähnt, verlangt neben dem allgemeinen auch das datenschutzrechtliche Legalitätsprinzip nach gesetzlichen Grundlagen für die öffentliche Statistik, soweit diese Personendaten und insbesondere besondere Personendaten bearbeitet (dazu vorn B. 2). Diese Grundlage wird mit dem Statistikgesetz geschaffen. Es sieht vor, dass öffentliche Organe für ihre statistischen Tätigkeiten Personendaten, einschliesslich besonderer Personendaten, bearbeiten dürfen (§ 4 StatG). Diese gesetzliche Grundlage zur Ermächtigung statistischen Arbeitens mit Personendaten und besonderen Personendaten weist zwar einen geringen Bestimmtheitsgrad auf. Dieser erweist sich jedoch für die Bearbeitung von Personendaten und besonderen Personendaten im Bereich der Statistik als angemessen, weil die Ergebnisse statistischer Datenbearbeitung regelmässig keinen Bezug mehr zu bestimmten oder bestimmbar Personen aufweisen (vgl. § 16 Abs. 2 StatG).

4.2 Zweckbindung

Ausser dem Grundsatz, dass statistische Arbeiten nur zu nicht personenbezogenen Ergebnissen führen dürfen, ist im Statistikgesetz auch ein weiterer Grundsatz zum Schutz personenbezogener Daten im Statistikprozess zu verankern: der Grundsatz der Zweckbindung von (zu statistischen Zwecken erhobenen) Personendaten (§ 8 StatG). Gleich ob diese Daten direkt oder indirekt erhoben worden sind, dürfen sie nur zu nicht personenbezogenen Zwecken weiterverwendet, aufbewahrt oder bekannt gegeben werden. Anders als gestützt auf das IDG (§ 9 Abs. 1) kann dieser Grundsatz im Bereich der öffentlichen Statistik nicht durch abweichende gesetzliche Bestimmungen oder durch Einwilligung der Betroffenen durchbrochen werden. Dieser Grundsatz stellt nicht nur ein wesentliches datenschutzrechtliches Postulat dar, sondern ist auch für die öffentliche Statistik selbst von erheblichem Interesse. Diese ist auf eine möglichst hohe Genauigkeit und Aktualität der erhobenen Daten angewiesen. Die Befragten sind eher bereit, genaue und wahrheitsgemässe Angaben zu machen, wenn sie darauf vertrauen dürfen, dass Daten, die zu statistischen Zwecken erhoben werden, nicht plötzlich durch Änderung eines Sachgesetzes auch (wieder) personenbezogen verwendet werden dürfen.

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 Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 [SR 311.0], Dritte nach § 40 IDG). Nicht um eine zweckwidrige Verwendung handelt es sich allerdings dann, wenn die aus einer bestimmten statistischen Erhebung stammenden Daten für eine andere statistische oder sonstige nicht personenbezogene Aufgabe verwendet werden. Dies entspricht dem Gebot der möglichst weitgehenden Ausnützung vorhandener Informationen.

4.3 Anonymisierung und Löschung

Zu statistischen Zwecken erhobene Personendaten sind zudem zu löschen oder zu anonymisieren, sobald und soweit der Bearbeitungszweck es erlaubt. Diese Vorschrift setzt die Anforderungen des IDG an die privilegierte nicht personenbezogene Datenbearbeitung um (vgl. §§ 9 Abs. 2 und 18 Abs. 2 IDG) und schränkt die allgemeine Vorschrift des IDG, wonach Informationen längstens zehn Jahre, nachdem sie nicht mehr gebraucht werden, aufbewahrt werden dürfen, ein.

5. Grundsätze der Datenerhebung

5.1 Verhältnismässigkeit der 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]) oder aus bereits bestehenden Statistikdaten (etwa des Bundes) gewonnen werden (Prinzip des Vorrangs der Indirekterhebung vor der Direkterhebung). Dieser Grundsatz wird im Statistikgesetz ausdrücklich verankert (§ 10 Abs. 1 StatG).

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 Informationsqualität zu erreichen. Das Statistikgesetz verankert aber – in Umsetzung des allgemeinen Verhältnismässigkeitsprinzips – den Grundsatz, dass sich Direkterhebungen in Bezug auf Anzahl und Kreis der Befragten auf ein Mindestmass beschränken sollen (§ 10 Abs. 2 StatG).

5.2 Auskunfts- und Mitwirkungspflichten

Damit die für die öffentliche Statistik erforderlichen Daten möglichst effizient, kostengünstig und schonend erhoben werden können, dürfen öffentliche Organe und unter bestimmten Voraussetzungen auch Private im Rahmen von statistischen Erhebungen zur Auskunft oder zur Mitwirkung verpflichtet werden. 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 öffentliche Organe von Gesetzes wegen zur Auskunftserteilung und Mitwirkung verpflichtet sind (§ 11 StatG), dürfen Private dazu nur verpflichtet werden, wenn es sich um wichtige öffentliche Statistiken handelt und die Pflicht zur Teilnahme Privater unabdingbar ist (§ 12 StatG). Liegen diese Bedingungen nicht vor, ist die Anordnung einer Auskunfts- oder Mitwirkungspflicht unverhältnismässig und hiermit unzulässig. Grundsätzlich sind Auskünfte zu statistischen Zwecken wahrheitsgemäss und unentgeltlich zu erteilen (§§ 13 und 14 StatG).

5.3 Erhebungsanordnungen

Aus Gründen der Transparenz für die Betroffenen sieht das Statistikgesetz vor, dass alle für die kantonale öffentliche Statistik erforderlichen Direkterhebungen ausdrücklich anzuordnen sind. Für diese Erhebungsanordnungen stellt es inhaltliche Mindestanforderungen auf. Grundsätzlich sind diese Erhebungsanordnungen durch die jeweils zuständige Direktion in der Form einer (generell-konkreten) Allgemeinverfügung zu erlassen. Nur wenn Private zur Auskunft oder Mitwirkung verpflichtet werden sollen, erlässt der Regierungsrat die Erhebungsanordnung (vgl. § 15 StatG). Erhebungsanordnungen gemäss Statistikgesetz können mit Rekurs an die obere Verwaltungsbehörde oder aber mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 19 Abs. 1 lit. a Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) bzw. § 19 Abs. 2 lit. a VRG) und unterstehen – wie Rechtssätze – der Publikationspflicht.

6. Veröffentlichung von und Zugang zu statistischen Ergebnissen

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 KV, vgl. auch § 14 Abs. 1 IDG). Das Statistikgesetz verankert in § 16 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 veröffentlichen, beschränkt sich die Veröffentlichungspflicht auf die wichtigsten statistischen Informationen. Andere statistische Informationen sind lediglich auf geeignete Weise zugänglich zu machen.

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.

D. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Mehrheitlich wurden der Erlass eines Statistikgesetzes und die Grundzüge des Gesetzes von den Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst und unterstützt. In einigen Punkten gab es jedoch auch kritische Stimmen und abweichende Meinungen. Auf die wesentlichen Anliegen wird nachfolgend eingegangen.

In Bezug auf die *Planung der kantonalen Statistik* (§ 5 VE-StatG, § 5 StatG) wurde von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert, dass nicht (ausschliesslich) der Regierungsrat, sondern (zusätzlich) eine Statistikkommission die Tätigkeiten der kantonalen öffentlichen Statistik planen soll, um das Vertrauen in die fachliche Unabhängigkeit der öffentlichen Statistik zu stärken. An der Planung durch den Regierungsrat und am Verzicht auf die Einsetzung einer Fachkommission oder eines Beirats wird jedoch aus verschiedenen Gründen festgehalten: Zum einen ist die fachliche Unabhängigkeit der Statistikproduzenten vom Regierungsrat dadurch gewährleistet, dass dieser die wichtigsten statistischen Tätigkeiten zwar plant, fachlich und methodisch aber in keiner Weise beeinflusst. Politisch unabhängig ist die in die staatliche Zentralverwaltung eingebundene öffentliche Statistik aber nicht, da sie neben der statistischen Grundversorgung für die Öffentlichkeit auch eine zentrale Steuerungs- und Kontrollfunktion für die staatliche Tätigkeit hat. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass verwaltungsexterne interessierte Kreise durchaus – auch ohne Ein-

setzung eines Beirats oder einer Fachkommission – in die kantonale Statistikplanung einbezogen werden, und zwar insofern, als sie im Rahmen der Erarbeitung der Planungsgrundlagen angehört werden (vgl. § 6 Abs. 1 lit. b StatG).

In *organisatorischer Hinsicht* wurde von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert, die kantonale öffentliche Statistik sei von einer zentralen Statistikstelle zu erbringen und nicht – wie bisher – dezentralisiert von verschiedenen Direktionen. Aus Gründen der Sachnähe zu den dezentral erfüllten Verwaltungsaufgaben wird eine Zentralisierung aber nicht für sinnvoll gehalten. Die dezentralen Statistikproduzenten erfüllen nie nur rein statistische Aufgaben im Sinne des Statistikgesetzes, sondern auch ihre ebenfalls statistikbasierten Verwaltungsaufgaben. Eine organisatorische Entflechtung würde hier zu Doppelspurigkeiten und Mehraufwand führen, weil aufgrund des Verlusts der Sachnähe sowohl wertvolles Fachwissen als auch wichtige Synergien ungenutzt blieben. Aus diesem Grund und aufgrund der klaren Qualifikation der öffentlichen Statistik als staatliche Infrastrukturaufgabe, die auch für die Tätigkeit von Regierung und Verwaltung eine wichtige Funktion hat, wird ausserdem die von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden geforderte Auslagerung bzw. Privatisierung der öffentlichen Statistik abgelehnt.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende regten an, bei der Festlegung von Auskunftspflicht und Mitwirkungspflichten sei darauf zu verzichten, den Verpflichteten im Verweigerungs- oder Säumnisfall eine *Busse* aufzuerlegen (vgl. § 9 Abs. 4 VE-StatG). Weil die Datenerhebung auf einer kooperativen und freiwilligen Grundlage für die öffentliche Statistik zentral ist und weil in der Praxis meistens auch ohne autoritativen Druck qualitativ gute Daten erhoben werden können, wird im Statistikgesetz auf eine Bussandrohung verzichtet.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Bei den Privaten im Sinne von § 12 und § 15 Abs. 1 StatG kann es sich sowohl um natürliche Personen als auch um Unternehmen, die unter das Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) fallen, handeln. Mit der gestützt auf § 12 in Verbindung mit § 15 Abs. 1 StatG vom Regierungsrat bzw. von der Gemeindegewalt anzuordnenden Auskunftspflicht bzw. Mitwirkungspflicht im Rahmen von Direkterhebungen kann den betroffenen Privatperson und Unternehmen administrativer Aufwand entstehen.

Das Statistikgesetz selbst enthält jedoch verschiedene Regelungen, die Belastungen dieser Art grundsätzlich vermeiden bzw. so gering wie

möglich halten sollen: Heute beziehen sowohl die kantonale als auch die kommunale Statistik für ihre Zwecke notwendige Daten mehrheitlich durch Indirekterhebungen (also aus bereits bestehenden Datensammlungen, beispielsweise amtlichen Registern). Diesbezüglich bestimmt das Statistikgesetz selbst ausdrücklich den Grundsatz des Vorrangs der Indirekterhebung vor der Direkterhebung (§ 10 Abs. 1 StatG): Direkterhebungen dürfen nur dann durchgeführt werden, wenn die erforderlichen Daten nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand aus einer bestehenden Datensammlung erhoben werden können. Ausserdem müssen Direkterhebungen – wo sie überhaupt nötig sind – so ausgestaltet werden, dass die Befragten so wenig wie möglich belastet werden (§ 10 Abs. 2 StatG). Im Übrigen ist die Anordnung von *Auskunfts-* bzw. *Mitwirkungspflichten* für Private (und nur hierin bestünde eine eigentliche administrative Belastung für Unternehmen) kaum je nötig, da sich ausreichend repräsentative und qualitativ brauchbare Daten für die öffentliche Statistik fast immer ohne Anordnung von Pflichten beschaffen lassen. Sollte dies dennoch einmal nötig sein, muss der Regierungsrat (bzw. die Gemeindeexekutive) die Erhebung und die entsprechenden Pflichten anordnen und dabei sicherstellen, dass die Bedeutung der Statistik diese Verpflichtung Privater rechtfertigt und dass aus methodischer Sicht keine andere Möglichkeit besteht, die Daten zu beschaffen. Darüber hinaus sieht das Statistikgesetz in § 6 Abs. 1 lit. a vor, dass die kantonalen statistischen Tätigkeiten zu koordinieren sind. Diese Koordinationspflicht dient der Vermeidung von Doppelspurigkeiten, was ebenfalls dazu beiträgt, dass die administrative Belastung für Privatpersonen und Unternehmen auf ein Mindestmass beschränkt wird.

Mit den genannten Grundsätzen wird sichergestellt, dass höchstens in Einzelfällen Direkterhebungen mit Auskunftsspflichten für Private erfolgen und diese bezüglich ihres Nutzens in einem angemessenen Verhältnis zur administrativen Belastung stehen.

F. Finanzielle und personelle Auswirkungen des Gesetzes

Durch das neue Statistikgesetz entstehen dem Kanton und den Gemeinden voraussichtlich keine zusätzlichen Kosten. Der Mehraufwand im Rahmen der Planungs- und Koordinationstätigkeiten des statistischen Amtes und anderer kantonaler und kommunaler Statistikproduzenten wird aller Voraussicht nach dadurch aufgewogen, dass das Statistikgesetz auch verschiedene Massnahmen vorsieht, die zu Kosteneinsparungen führen. Zum einen werden unkoordinierte Doppelerhebungen und Parallelaufträge durch das Gebot der bestmöglichen Nutzung vorhandener Daten (Subsidiarität von Direkterhebungen) und

durch die statistische Planung (Transparenz) verhindert. Zum anderen bewirkt auch die im Statistikgesetz vorgesehene Koordination innerhalb der kantonalen Statistik eine Verminderung von Doppelspurigkeiten. Mit der statistischen Planung hat der Regierungsrat zudem die Möglichkeit, die finanziellen Mittel durch Schwerpunkte gezielt einzusetzen.

G. Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

§ 1. Zweck

Lit. a:

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. Es fehlt nicht nur an einem Gesamtüberblick über die einzelnen statistischen Tätigkeiten, sondern auch an der auf einer Gesamtschau gründenden Festlegung der Stossrichtung der öffentlichen Statistik. Das erschwert die Steuerung der öffentlichen Statistik und führt mitunter zu Doppelspurigkeiten, die für die statistischen Tätigkeiten des Kantons keinen Mehrwert schaffen.

Lit. b:

Die öffentliche Statistik ist in der Schweiz föderalistisch organisiert. Statistische Tätigkeiten finden auf allen drei Staatsebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) statt. Weil die jeweiligen statistischen Tätigkeiten teilweise eng miteinander verknüpft sind, ist die Zusammenarbeit ein wichtiges Merkmal der öffentlichen Statistik. Das Statistikgesetz soll diese Zusammenarbeit unterstützen und fördern.

Lit. c:

Die Gewährleistung des Zugangs zu den Ergebnissen der statistischen Tätigkeit ist ein wichtiges Merkmal der öffentlichen Statistik. Sie ist als eigenständige Service-Public-Funktion nur dann gerechtfertigt, wenn ihre Erkenntnisse nicht nur staatlichen Entscheidungsträgern, sondern auch der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stehen (statistische Grundversorgung).

§ 2. Geltungsbereich

Abs. 1:

Das Statistikgesetz gilt für öffentliche Organe (vgl. auch § 3 lit. a). Der Begriff «öffentliche Organe» umreißt den Geltungsbereich in aufgabenbezogener (funktionaler) Hinsicht. Unabhängig von ihrer Rechtsform sind öffentliche Organe Institutionen und Verwaltungseinheiten, die öffentliche Aufgaben des Kantons oder der Gemeinden

erfüllen. Organisationen und Personen des Privatrechts können ebenfalls «öffentliche Organe» sein und dem Geltungsbereich des Statistikgesetzes unterstehen, wenn und soweit sie statistische Tätigkeiten für Kanton und/oder Gemeinden (öffentliche Aufgaben) ausführen.

Abs. 2:

Lit. a:

Eine wichtige Einschränkung des Geltungsbereichs betrifft die Abgrenzung von statistischen Tätigkeiten von Verwaltungstätigkeiten. In Kanton und Gemeinden erzeugen zahlreiche datengestützte Tätigkeiten unter Einsatz statistischer Methoden (quantitative Verfahren) Erkenntnisse über Zustände, Zusammenhänge und Entwicklungen in Staat und Gesellschaft. Häufig dienen diese Tätigkeiten aber unmittelbar der Planung, der Steuerung, dem Vollzug oder der Überprüfung konkreter, gesetzlich verankerter Staats- bzw. Verwaltungsaufgaben und können sich direkt auf einzelne Personen oder Organisationen auswirken. Solche Tätigkeiten haben ihre Grundlage regelmässig in den Sachgesetzen, die den jeweiligen Aufgabenbereich regeln (etwa Finanzausgleich, Berechnung von Finanzkraftindizes, Statistiken zu Wahlen und Abstimmungen, Benchmarking, Spital- und Pflegeplanung und -finanzierung, Bildungsplanung). Werden nun Personendaten oder besondere Personendaten für die Erfüllung solcher Verwaltungsaufgaben bearbeitet, sind auch die im Sinne von § 8 IDG erforderlichen rechtlichen Grundlagen in den massgebenden Sachgesetzen anzusiedeln. Dies gilt auch dann, wenn statistische Methoden angewendet werden. Verwaltungstätigkeiten sind demnach vom Geltungsbereich des Statistikgesetzes ausgenommen. Soweit aber aus solchen Verwaltungstätigkeiten gewonnene Daten (etwa Register- und andere Verwaltungsdaten) – sozusagen sekundär – auch für Zwecke statistischer Tätigkeiten von Kanton oder Gemeinden verwendet werden, werden sie zu Statistikdaten, deren Bearbeitung wiederum diesem Gesetz untersteht. Daraus folgt, dass ein und derselbe Datensatz sowohl einem spezifischen Sachgesetz («Verwaltungsdaten») als auch dem Statistikgesetz («Statistikdaten») unterstehen kann.

Lit. b:

Grund für diese Ausnahme sind die Freiheiten bei der Wahl von Gegenstand und Methode wissenschaftlicher Forschung, die durch die Wissenschaftsfreiheit in Art. 20 BV garantiert werden. Der Ausschluss vom Geltungsbereich gilt indes lediglich für die wissenschaftlichen Tätigkeiten von Lehr- und Forschungsstätten (z. B. statistische Tätigkeiten im Rahmen von konkreten Forschungsprojekten). Statistische Tätigkeiten von Lehr- und Forschungsstätten im allgemeinen Interesse – etwa über die Studiendauer der Studierenden – im Sinne von Abs. 1 in Verbindung mit § 3 lit. a unterstehen dem Statistikgesetz.

Abs. 3:

Führen öffentliche Organe von Kanton und Gemeinden statistische Tätigkeiten für den Bund aus, sind das Bundesstatistikgesetz und die zugehörigen Erlasse anwendbar. Das kantonale Statistikgesetz kommt dann nur subsidiär zur Anwendung. Sind allerdings statistische Erhebungen für den Bund ausgeführt worden und ist die Weiterverwendung der dadurch beim kantonalen oder kommunalen Erhebungsorgan entstehenden Datenbestände nicht durch Bundesrecht oder Vereinbarung ausgeschlossen, können öffentliche Organe des Kantons oder der Gemeinden diese für ihre eigenen statistischen Tätigkeiten verwenden. Sie erheben die Daten dann virtuell und indirekt erneut für kantonale bzw. kommunale statistische Tätigkeiten. Die so erhobenen Daten und die darauffolgenden statistischen Tätigkeiten unterstehen dann wiederum dem kantonalen Statistikgesetz.

§ 3. Begriffe

Lit. a:

Der im Statistikgesetz verwendete Begriff der öffentlichen Organe ist rechtsformunabhängig. Öffentliche Organe sind damit alle kantonalen und kommunalen Behörden und Verwaltungseinheiten, aber auch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts und selbst natürliche Personen, soweit sie öffentliche Aufgaben – verstanden als gesetzlich dem Staat zugewiesene Aufgaben – erfüllen.

Lit. b:

Diese Bestimmung konkretisiert den Geltungsbereich des Statistikgesetzes in funktionaler Hinsicht und umschreibt sämtliche dem Gesetz unterstehenden datengestützten Tätigkeiten bzw. Arbeitsschritte. Lit. b stellt ferner klar, dass statistische Tätigkeiten – im Gegensatz zu anderen datengestützten Tätigkeiten, denen mitunter auch statistische Methoden zugrunde liegen (Verwaltungstätigkeiten) – hauptsächlich allgemeinen Informationszwecken und eben nicht konkreten Verwaltungs- bzw. Vollzugszwecken dienen (vgl. § 2 Abs. 2 lit. a).

§ 4. Datenbearbeitung

Die von diesem Gesetz erfassten statistischen Tätigkeiten öffentlicher Organe des Kantons und der Gemeinden weisen – wie alle nicht personenbezogenen Datenbearbeitungen – eine grund- und datenschutzrechtliche Besonderheit auf, die darin besteht, dass die Identität einzelner Personen, deren Daten im statistischen Prozess bearbeitet werden, nicht von Belang ist. Aus den Ergebnissen, welche die Statistik gestützt auf (personenbezogene) Einzeldaten erzielt, sind regelmässig

keine Rückschlüsse über Verhältnisse einzelner Individuen möglich und es werden keine konkreten Massnahmen mit Auswirkungen auf die Rechtsstellung Betroffener daran angeknüpft. Aus statistischen Ergebnissen ergeben sich demnach auch keine unmittelbaren Konsequenzen für die einzelne Person und ihre rechtlich geschützte Privatsphäre, obwohl – vor allem am Anfang des statistischen Prozesses – noch mit Personendaten gearbeitet wird. So werden etwa aus Registern und anderen Datensammlungen stichprobenweise Kontaktdaten von Einzelpersonen gewonnen, bei denen dann wiederum – in einem nachgelagerten Schritt – Erhebungen durchgeführt werden. Deshalb braucht es gemäss § 8 IDG auch für die statistischen Tätigkeiten mit Personendaten gesetzliche Grundlagen. Für die Bearbeitung besonderer Personendaten zu statistischen Zwecken braucht es demnach ebenso eine formell-gesetzliche Grundlage wie für jede andere (personenbezogene) Datenbearbeitung auch (vgl. § 8 Abs. 2 IDG). Das IDG selbst stellt keine solche gesetzliche Grundlage dar. Aus diesem Grund wird im Statistikgesetz mit § 4 eine allgemeine gesetzliche Grundlage für statistische Tätigkeiten mit Personendaten und insbesondere besonderen Personendaten von Kanton und Gemeinden geschaffen. Aufgrund der beschriebenen datenschutzrechtlichen Besonderheit statistischer Datenbearbeitung (Zweck ist die Erzeugung nicht personenbezogener Ergebnisse) kann im Bereich der öffentlichen Statistik aber auf eine *detaillierte* formell-gesetzliche Beschreibung der statistischen Bearbeitung von Personendaten verzichtet werden. Abgesehen von der Ermächtigung zur Datenbearbeitung (§ 4 StatG) enthält das Statistikgesetz denn auch nur Grundsätze, die gewährleisten, dass zu statistischen Zwecken erhobene Personendaten nicht personenbezogen verwendet werden (siehe §§ 8 und 9 StatG). Ausserdem regelt das Statistikgesetz die Zuständigkeit für die Anordnung von Direkterhebungen (§ 15 StatG).

§ 5. Planung und Berichterstattung

Abs. 1:

Die Statistikplanung dient der Planung und Steuerung eines – aufgrund der dezentralen Organisation der kantonalen statistischen Tätigkeiten – direktionsübergreifenden Aufgabenbereichs. Zu diesem Zweck erstellt die die kantonale Statistik koordinierende Direktion bzw. Amtsstelle (dazu § 6 Abs. 1 lit. b StatG) eine Liste mit den gegenwärtig und künftig geplanten statistischen Tätigkeiten des Kantons. Die Planung der statistischen Tätigkeiten ist eine Planung, die den Legislaturzielen nachgeordnet ist. Sie ist inhaltlich auf die Legislaturziele auszurichten oder mit diesen zu koordinieren. Demnach wird die Planung der statistischen Tätigkeiten jeweils zu Beginn einer neuen

Amtsperiode nach Vorliegen der Legislaturziele des Regierungsrates ausgearbeitet und inhaltlich auf diese ausgerichtet.

Abs. 2:

Die jährliche Berichterstattung zuhanden des Regierungsrates im Rahmen des Geschäftsberichts dient der Transparenz im Bereich der kantonalen Statistik und bildet zudem eine Grundlage für die Planung gemäss Abs. 1.

§ 6. Koordination und Zusammenarbeit

Lit. a:

Die Koordination ist eine der Hauptaufgaben der für das kantonale Statistikwesen zuständigen Direktion oder der von dieser dafür eingesetzten Verwaltungseinheit (Statistisches Amt). Zu koordinieren sind die statistischen Tätigkeiten der öffentlichen Organe im Bereich der statistischen Tätigkeiten des Kantons. Ziel der zentralen Koordination 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.

Lit. b:

Der für das Statistikwesen zuständigen Direktion des Regierungsrates obliegt auch die Vorbereitung der Statistikplanung gemäss § 5 StatG. Sie arbeitet zu diesem Zweck mit den übrigen kantonalen Statistikproduzenten, dem Regierungsccontrolling und sonstigen interessierten Kreisen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gemeinden zusammen.

Lit. c:

Die zuständige Direktion des Regierungsrates sorgt nicht nur für die Koordination der kantonalen statistischen Tätigkeiten, sondern wirkt auch auf die Koordination dieser Tätigkeiten mit den statistischen Tätigkeiten des Bundes und der Gemeinden hin. Sie wirkt insbesondere darauf hin, dass Register und andere Datensammlungen in geeigneter Weise harmonisiert und für statistische Erhebungen erschlossen werden. Dazu gehört auch die Koordination der Zusammenarbeit zwischen Statistikproduzenten und registerführenden Stellen, unabhängig davon, ob es sich dabei um kantonale oder kommunale Stellen oder um Bundesstellen handelt.

§ 7. Versichertennummer

Das Statistikgesetz erlaubt den Statistikproduzenten im Kanton und in den Gemeinden die systematische Verwendung der Versichertennummer (vgl. Art. 50e Abs. 3 AHVG) für statistische Tätigkeiten. Voraussetzung ist, dass die Versichertennummer für statistische Zwecke (etwa für Datenverknüpfungen) notwendig ist. Nicht zulässig ist die Verwendung der Versichertennummer also etwa, wenn andere eindeutige Identifikatoren zur Verfügung stehen.

Soll zu statistischen Zwecken die Versichertennummer verwendet werden, ist diese zusätzlich zu verschlüsseln. Die zusätzliche Verschlüsselung ist eine Massnahme der Datensicherheit und trägt dem Umstand Rechnung, dass die Verwendung der Versichertennummer (im Vergleich zu anderen Identifikatoren) eine höhere Gefahr für die Privatsphäre mit sich bringt. Diese Gefahr ergibt sich daraus, dass die Versichertennummer eindeutig ist (sie lässt sich einer bestimmten Person zuordnen) und in vielen Bereichen (auch ausserhalb der Sozialversicherung) verwendet wird, sodass zahlreiche Stellen über Personendaten verfügen, welche auch Versichertennummern enthalten. Die im Gesetz vorgesehene Zusatzverschlüsselung verlangt deshalb die Verwendung eines auf der Versichertennummer beruhenden «Statistikidentifikators», der zwar die Verknüpfung von Datensätzen ermöglicht, eine Identifizierung der betroffenen Person jedoch ausschliesst. Die Statistikproduzenten wählen die dafür geeigneten Verfahren, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen.

§ 8. Zweckbindung

Datenschutzgrundsätze sind auch im Bereich der öffentlichen Statistik von Bedeutung. Das gilt insbesondere für das Zweckbindungsgebot bzw. das Zweckänderungsverbot. Es bedeutet, dass personenbezogene Daten, die für statistische Tätigkeiten erhoben worden sind, nicht für andere Zwecke (insbesondere nicht für personenbezogene Verwaltungszwecke) verwendet oder bekannt gegeben werden dürfen. Zwar ist dieser Grundsatz bereits in § 9 IDG enthalten. Die Einschränkung des § 9 Abs. 1 IDG (Vorbehalt einer gesetzlichen Grundlage oder Einwilligung der Betroffenen) soll jedoch im Bereich der öffentlichen Statistik nicht gelten, weil Personendaten zu statistischen (und anderen nicht personenbezogenen) Zwecken ja bereits unter privilegierten Bedingungen erhoben werden dürfen (vgl. § 9 Abs. 2 IDG). Das Privileg bezieht sich insbesondere auf Indirekterhebungen von Personendaten und besonderen Personendaten: Sie sind im Bereich der öffentlichen Statistik gestützt auf § 4 zulässig, ohne dass der Erhebungszweck, einzelne Datenkategorien, Zuständigkeiten und Bearbeitungsmethoden in einem Gesetz oder einem anderen Erlass detailliert

geregelt werden müssten (wie bei der personenbezogenen Datenbearbeitung). Die Privilegierung rechtfertigt sich, weil die Datenbearbeitung zu nicht personenbezogenen Zwecken erfolgt. Könnten so erhobene Personendaten nun allein durch Schaffung einer rechtlichen Bestimmung wieder personenbezogenen Zwecken zugeführt werden, liesse sich das datenschutzrechtliche Legalitätsprinzip weitgehend aushebeln. Im Übrigen ist der Grundsatz der Zweckbindung auch für die öffentliche Statistik selbst von erheblichem Interesse: Sie ist auf eine möglichst hohe Genauigkeit und Aktualität der erhobenen (Personen)Daten angewiesen. Diese Ziele lassen sich nur erreichen, wenn die Befragten darauf vertrauen können, dass Daten, die zu statistischen Zwecken erhoben worden sind, nur für nicht personenbezogene Zwecke und nicht etwa auch für den personenbezogenen Verwaltungsvollzug verwendet werden. Dieses Vertrauen der Befragten ist für eine längerfristige Kooperationsbereitschaft unabdingbar.

§ 9. Anonymisierung oder Löschung

Auch der Grundsatz der möglichst baldigen Anonymisierung oder Löschung von Personendaten spielt im Bereich der öffentlichen Statistik eine wichtige Rolle. Grundsätzlich gilt damit für die öffentliche Statistik nicht die Aufbewahrungsvorschrift des § 5 Abs. 2 IDG, sondern – in Umsetzung der §§ 9 Abs. 2 und 18 Abs. 2 IDG – hat das Statistikgesetz festzuschreiben, dass Personendaten, sobald sie ihren Verwendungszweck im Rahmen statistischer Aufgaben erfüllt haben, zu löschen oder zu anonymisieren sind.

§ 10. Quellen

Abs. 1:

Zunächst sollen Kanton und Gemeinden bei der Datenbeschaffung für ihre statistischen Tätigkeiten wenn immer möglich bereits zur Verfügung stehende Daten anderer staatlicher Stellen verwenden. Dabei werden entweder Daten verwendet, die im Rahmen der statistischen Tätigkeit anderer Gemeinwesen (etwa des Bundes) oder im Rahmen der Verwaltungstätigkeit anderer öffentlicher Organe ohnehin anfallen. Letztere (sogenannte Verwaltungsdaten) erhebt das zuständige Verwaltungsorgan nach denjenigen Bestimmungen, welche die Erfüllung der entsprechenden Verwaltungsaufgabe regeln. Durch die zusätzliche bzw. anschliessende statistische Verwendung solcher Daten werden – mangels Personenbezug der Datenbearbeitung – weder Rechte Einzelner verletzt, noch erfordert die Erhebung zusätzlichen Aufwand für die Betroffenen.

Abs. 2:

Direkterhebungen sind immer subsidiär und grundsätzlich nur dann zulässig, wenn keine geeigneten Daten im Sinne von Abs. 1 vorhanden sind. Bei Direkterhebungen sind das Verfahren und der Befragtenkreis einer Erhebung so auszugestalten, dass die betroffenen Untersuchungseinheiten nicht über Gebühr belastet werden. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an Stichprobenerhebungen, mit denen repräsentative Aussagen von zweckmässiger Genauigkeit über eine Grundgesamtheit gewonnen werden können. In der Vernehmlassung wurde mehrfach der Wunsch geäussert, Direkterhebungen seien von einer zentralen Statistikstelle (Statistisches Amt) durchzuführen oder zu koordinieren. § 6 des Gesetzes regelt Koordinations- und Zusammenarbeitspflichten und lässt aber offen, welche Stelle organisatorisch für eine Erhebung zuständig ist. Diese Offenheit trägt dem Umstand Rechnung, dass die Wahl der geeignetsten Erhebungsstelle oft erst im konkreten Einzelfall getroffen werden kann. Eine allgemeine Verpflichtung einer bestimmten Stelle durch das Gesetz erscheint vor diesem Hintergrund nicht sachgerecht.

§ 11. Auskunfts- und Mitwirkungspflichten

a. Öffentliche Organe

Gestützt auf diese Bestimmung sind öffentliche Organe verpflichtet, dem zuständigen Erhebungsorgan vorhandene Informationsbestände, die sie gestützt auf ein Sachgesetz im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit erheben (Verwaltungsdaten), oder bereits bestehende Statistikdaten, für (andere) statistische Tätigkeiten zur Verfügung zu stellen (*Mitwirkungspflicht*). Mitwirkung kann aber auch bedeuten, dass die verpflichteten Stellen im Rahmen einer Erhebung konzeptionelle oder analytische Arbeiten ausführen. Ferner können öffentliche Organe im Rahmen einer Direktbefragung ohne Weiteres verpflichtet werden, selbst über sich Auskunft zu geben (*Auskunftspflicht*).

§ 12. b. Private

Die Bestimmung konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip bei Erhebungen bei Privaten. Private in diesem Zusammenhang können natürliche und juristische Personen des Privatrechts sein, aber auch öffentliche Organisationen, die insoweit keine öffentlichen Organe sind, als sie keine öffentlichen Aufgaben erfüllen. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ist zu berücksichtigen, dass Auskunfts- oder Mitwirkungspflichten Privater nur statthaft sind, wenn sie für die betreffende Statistik methodisch erforderlich sind und wenn die Bedeutung der Statistik eine Verpflichtung Privater rechtfertigt. Aus-

kunfts- oder 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 Antwortverweigerung wird eine Stichprobe weniger aussagekräftig, sodass sie irgendwann nicht mehr ausreichend repräsentativ ist für die Grundgesamtheit. In solchen Fällen wären ohne Auskunftspflicht Vergrößerungen der Stichprobe notwendig, was personellen und infrastrukturellen Zusatzaufwand und vor allem Mehrkosten verursachen kann. Indes muss auch die Bedeutung der Statistik eine Auskunfts- oder Mitwirkungspflicht Privater rechtfertigen. Demnach sind nur bei gewichtigen öffentlichen Informations- und/oder staatlichen Planungsinteressen Auskunftspflichten für Private erlaubt.

§ 13. c. Wahrheitspflicht

Grundsätzlich sind die Auskünfte und Informationen im Rahmen statistischer Erhebungen wahrheitsgetreu zu erteilen. Diese Anforderung kann wichtig sein für die Qualität der Ergebnisse statistischer Erhebungen. Auf die Festsetzung von besonderen Sanktionen beim Verstoß gegen die Wahrheitspflicht wird im Statistikgesetz 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 und berichtigt werden.

§ 14. d. Entschädigung

Abs. 1:

Grundsätzlich werden Auskunftserteilung und Mitwirkung bei statistischen Erhebungen nicht entschädigt.

Abs. 2:

In Ausnahmefällen kann der Regierungsrat bzw. die anordnende Gemeinde eine Entschädigung für die Auskunftserteilung oder Mitwirkung Privater oder öffentlicher Organe vorsehen. Die Voraussetzung der besonderen Aufwendungen stellt aber klar, dass Entschädigungen nicht die Regel sind. Vielmehr muss es sich um ausserordentliche Aufwendungen handeln, etwa wenn ausgebildetes Fachpersonal eingesetzt werden muss oder wenn Gemeinden freiwillig zusätzliche, umfangreiche Arbeiten wahrnehmen.

§ 15. Anordnung von Direkterhebungen

Abs. 1:

Direkterhebungen können sich – anders als Indirekterhebungen zu statistischen Zwecken – belastend auf die Befragten auswirken. Zum einen, weil sie Aufwand bedeuten können, und zum andern, weil sie je nach Thema die Bekanntgabe persönlicher Daten erforderlich machen. Anders als bei Indirekterhebungen müssen solche direkten Datenerhebungen gegenüber den Befragten transparent gemacht werden, damit diese nachvollziehen können, warum sie zur Bekanntgabe von Informationen verpflichtet werden. Handelt es sich bei den zu erhebenden Daten um besondere Personendaten im Sinne von § 3 IDG, wäre gestützt auf § 8 Abs. 2 IDG grundsätzlich eine hinreichend bestimmte formellgesetzliche Regelung nötig. Auf eine detaillierte Regelung auf formellgesetzlicher Stufe ist jedoch aus verschiedenen Gründen zu verzichten: Zum einen ist die statistische Datenbearbeitung nicht am Personenbezug interessiert und daher datenschutzrechtlich weniger problematisch als die personenbezogene Datenbearbeitung (vgl. dazu auch oben Erläuterungen zu § 4 StatG). Ferner lassen sich Bedarf und Umfang von Direkterhebungen zu statistischen Zwecken nicht abstrakt vorhersehen, sondern konkretisieren sich mit aussagekräftiger Genauigkeit häufig erst, wenn die Frage, die durch eine öffentliche Statistik beantwortet werden soll, konkret formuliert ist. Die Durchführung von statistischen Erhebungen setzt ausserdem Fachkenntnisse über statistische und mathematische Methoden voraus, was sie zu einem komplexen Fachgebiet macht, das nicht selten auch eine ausgesprochen hohe Technizität aufweist. Ferner muss die öffentliche Statistik auf veränderte Umstände und Bedürfnisse rasch reagieren können. Das Statistikgesetz sieht daher vor, dass Direkterhebungen vom Regierungsrat angeordnet werden, wenn für Private Pflichten entstehen.

Abs. 2:

Alle übrigen Direkterhebungen (also Direkterhebungen ohne Auskunft- und Mitwirkungspflichten) berühren die Rechtsstellung betroffener Personen weniger, weil es ihnen freisteht, ob sie Auskunft erteilen wollen oder darauf verzichten. Für diese Fälle genügt deshalb eine Anordnung der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers.

Abs. 3:

Aus Transparenzgründen haben die Anordnungen gemäss den Absätzen 1 und 2 den inhaltlichen Mindestanforderungen der lit. a–g zu genügen.

Abs. 4:

In diesem Absatz wird die Zuständigkeit für die Erhebungsanordnungen im Bereich der kommunalen Statistik festgelegt. Entsprechend den Zuständigkeiten im Kanton sind in Gemeinden die Anordnungen gestützt auf Abs. 1 von der Exekutive zu erlassen.

§ 16. Veröffentlichung und Zugang

Abs. 1:

Diese Bestimmung konkretisiert das Öffentlichkeitsprinzip für die öffentliche Statistik und verpflichtet sämtliche dem Gesetz unterstehenden Organe, die wichtigsten von ihnen produzierten statistischen Ergebnisse zu veröffentlichen. Bei der Wahl des Publikationsmediums ist auf die unterschiedlichen Bedürfnisse von Nutzerinnen und Nutzern statistischer Informationen Rücksicht zu nehmen. Als Publikationsmedien können z. B. Medienmitteilungen, statistische Jahr- oder Kenndatenbücher, CDs oder auch das Internet dienen. Die nicht von Gesetzes wegen veröffentlichten Ergebnisse sind auf geeignete Weise zugänglich zu machen. Es werden aber nur bereits bestehende Ergebnisse statistischer Tätigkeiten zugänglich gemacht. Es besteht demnach kein Anspruch darauf, dass die Statistikproduzenten bestimmte Ergebnisse erst noch erarbeiten.

Abs. 2:

Statistische Ergebnisse dürfen grundsätzlich nur dann veröffentlicht oder zugänglich gemacht werden, wenn die Benutzerinnen und Benutzer daraus keine Informationen über einzelne private natürliche oder juristische Personen entnehmen können. Mit anderen Worten ist die Veröffentlichung oder die Gewährung von Zugang zu Daten ausgeschlossen, die Rückschlüsse auf konkrete Personen zulassen. Eine Ausnahme besteht aber dann, wenn die Ergebnisse Aussagen über die Verhältnisse öffentlicher Organe machen (z. B. Gemeinden, kantonale oder staatsbeitragsberechtigzte Spitäler, Universität). Diese Ausnahme rechtfertigt sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich bei den öffentlichen Organen um Träger öffentlicher Aufgaben handelt.

Abs. 3:

Mit dem Zugang zu statistischen Ergebnissen ist sicherzustellen, dass die Benutzerinnen und Benutzer auch über die methodischen Grundlagen der entsprechenden Statistik verfügen können. Hiermit werden das Verständnis einer bestimmten statistischen Information und deren korrekte Verwendung ermöglicht.

§ 17. Verwendung

Die öffentliche Statistik erfüllt auch eine Service-public-Funktion und ist deshalb daran interessiert, dass ihre Ergebnisse möglichst vielen Benutzerinnen und Benutzern zugutekommen. Veröffentlichte oder zugänglich gemachte statistische Ergebnisse soll daher jede Person unter Angabe der Quelle verwenden dürfen, ohne urheberrechtliche Bewilligungen einholen oder Gebühren entrichten zu müssen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Heiniger	Husi