

Erläuternder Bericht zum Vorentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik

Wir unterbreiten Ihnen einen erläuternden Bericht zum Vorentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

| | |
|--|----------|
| 1 Einleitung | 1 |
| 2 Verknüpfung von Daten | 1 |
| 2.1 Allgemeines | 1 |
| 2.2 Auf Bundesebene | 2 |
| 2.2.1 Gesetzliche Grundlagen | 2 |
| 2.2.2 Zweck der Verknüpfung | 2 |
| 2.2.3 Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit (BFS-Bearbeitungsreglement) | 3 |
| 2.2.4 Verknüpfungskategorien und Verknüpfungsprojekte | 3 |
| 2.3 Auf kantonaler Ebene | 3 |
| 3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln | 4 |
| 4 Finanzielle und personelle Auswirkungen | 5 |
| 5 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden | 5 |
| 6 Nachhaltige Entwicklung | 5 |
| 7 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit | 5 |
| 8 Referendumsklausel | 5 |

1 EINLEITUNG

Das Gesetz über die kantonale Statistik (StatG; [SGF 110.1](#)) wurde am 7. Februar 2006 verabschiedet. Es gab bisher nur eine Änderung am Gesetz (Art. 26), und zwar im Jahr 2010. Im Jahr 2020 wurde das Gesetz durch die Verordnung vom 3. März 2020 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Kantons (StatEV; SGF 110.11) ergänzt. Diese Verordnung listet in ihrem Anhang die Organe auf, die für die Durchführung von spezifischen statistischen Erhebungen des Kantons zuständig sind, und führt die Modalitäten für die Erhebungen auf.

Obwohl das StatG neuer ist als das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG; [SR 431.01](#)) enthielt es bisher keine Bestimmungen über die Verknüpfung von Daten, die ein zentrales Instrument der modernen Statistik ist. Die vorliegende Gesetzesrevision ermöglicht es, diesem Instrument eine Gesetzesgrundlage auf kantonaler Ebene zu geben.

2 VERKNÜPFUNG VON DATEN

2.1 Allgemeines

Nach dem «Once-Only-Prinzip» (Daten werden einmal erhoben und mehrfach genutzt) haben Datenverknüpfungen zum Ziel, Informationen aus bestehenden Daten zu gewinnen, Doppelspurigkeiten zu

Bericht zur Änderung des StatG

vermeiden, Kosten zu minimieren und Synergien zu erzielen. Durch die Verwendung der entsprechenden Identifikationsnummern in den verschiedenen Datenbeständen ermöglicht sie die Erarbeitung neuer statistischer Informationen. Der Datenschutz hat dabei höchste Priorität. Die Verknüpfung von Daten unterliegt deshalb strengen Auflagen hinsichtlich Datenschutz und Datensicherheit (vgl. statistisches Mehrjahresprogramm des Bundes 2016-2019: [MJP 2016-2019](#)) Auf Bundesebene ist die Datenverknüpfung ein zentraler Baustein der Statistikproduktion beim Bundesamt für Statistik (BFS). Mit Verknüpfungen lassen sich Informationen für Zwecke der Statistik und der Forschung anreichern. Dies erlaubt einerseits neue statistische Analysen und andererseits müssen weniger Personen direkt befragt werden (Quelle: EDI → BFS → Datenverknüpfungen).

2.2 Auf Bundesebene

2.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Seit dem 15. Januar 2014, als die Änderung der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung; [SR 431.012.1](#)) und die Verordnung des EDI vom 17. Dezember 2013 über die Verknüpfung statistischer Daten (Datenverknüpfungsverordnung; [SR 431.012.13](#)) in Kraft getreten sind, haben das BFS und die kantonalen Statistikstellen die Möglichkeit, Daten zu statistischen Zwecken miteinander zu verbinden.

Die Datenverknüpfung zu statistischen Zwecken richtet sich nach Artikel 14a BStatG. Im Übrigen sieht Artikel 16 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; [SR 431.02](#)) ausdrücklich vor, dass die Daten aus dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister ([GWR](#)) und dem Betriebs- und Unternehmensregister ([BUR](#)) zu statistischen Zwecken verknüpft werden können. Die Verknüpfung von Daten setzt voraus, dass dem Datenschutz besondere Beachtung geschenkt wird. Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; [SR 235.1](#)) und die Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG; [SR 235.11](#)), insbesondere Artikel 11a und 22 DSG sowie Artikel 11 und 25 VDSG, stellen diesbezüglich eine wichtige Rechtsgrundlage dar.

2.2.2 Zweck der Verknüpfung

Verknüpfungen bilden in der öffentlichen Statistik ein zentrales Instrument für den Übergang von einer erhebungsorientierten zu einer outputorientierten Statistikproduktion.

Als Datenverknüpfung gilt die Verbindung von Einzeldaten aus unterschiedlichen Quellen. Einzeldaten beziehen sich auf natürliche und juristische Personen oder andere Beobachtungseinheiten wie Haushalte, Betriebe, Gebäude, Wohnungen usw. Datenquellen können bereits bestehende Datensammlungen (Register oder Verwaltungsdaten), Direkterhebungen (Befragungen), Beobachtungen oder Messungen sein, dies gemäss Artikel 13h der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung; [SR 431.012.1](#)).

Bei einer Datenverknüpfung werden im Sinne von outputorientierten, integrierten Informationssystemen Daten aus verschiedenen Quellen (z.B. Register, Administrativdaten oder Befragungen) zusammengeführt und ausgewertet, um einen neuen Datensatz zu produzieren. Neben der Mehrfachnutzung der Daten hat ein solches System den zusätzlichen Nutzen, dass neue Statistiken auf bereits vorhandene Daten aufbauen können und zudem vollständiger sind und sich besser für bestimmte wissenschaftliche Forschungszwecke eignen. Damit können die zunehmenden Informationsbedürfnisse der Nutzer aus Wirtschaft, Gesellschaft und Politik, Verwaltung oder Forschung besser abgedeckt werden.

Bericht zur Änderung des StatG

Für eine Datenverknüpfung werden in aller Regel unterschiedliche Datenquellen mit Daten über dieselbe Person, dieselbe Einheit oder denselben Gegenstand verwendet. Als unterschiedliche Datenquellen gelten gleiche Register, Erhebungen und Panels, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten ausgewertet bzw. durchgeführt werden, aber auch unterschiedliche Register, Erhebungen und Panels, die zum gleichen Zeitpunkt ausgewertet oder durchgeführt werden.

Nicht als Verknüpfungen gelten das Verbinden von Daten mit Nomenklaturen oder das Hinzufügen von Geokoordinaten. Diese dienen lediglich der Bezeichnung oder Strukturierung bereits vorhandener Informationen.

2.2.3 Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit (BFS-Bearbeitungsreglement)

Das Statistikgesetz, das Datenschutzgesetz, der «Code of Practice» (COP), die Charta der öffentlichen Statistik und die Weisungen über die Informatiksicherheit in der Bundesverwaltung gelten auf Ebene des BFS. Zusätzlich sind für Verknüpfungen weitere Regeln vorgesehen. Sie betreffen insbesondere die Transparenz der Verknüpfungstätigkeit, die Prozesse sowie den Datenschutz und die Anonymisierung oder Pseudonymisierung von Einzeldaten.

Neben den gesetzlichen Grundlagen hat das BFS dafür ein Bearbeitungsreglement (Verknüpfungsrichtlinien) erarbeitet, das die massgebenden Grundsätze sowie die organisatorischen und technischen Regeln festlegt.

2.2.4 Verknüpfungskategorien und Verknüpfungsprojekte

Es wird zwischen den folgenden Verknüpfungskategorien unterschieden:

- > *Systematische Verknüpfungen* für die Statistikproduktion: Sie dienen zur Erstellung amtlicher Statistiken (Input-Verknüpfungen). Im Anhang zur Statistikerhebungsverordnung kann jeder Statistik entnommen werden, welche Verknüpfungen durchgeführt wurden.
- > *Längsschnittverknüpfungen*: Bei Längsschnittverknüpfungen werden Variablen derselben Einheiten aus Erhebungen oder administrativen Datenquellen zu unterschiedlichen Zeitpunkten (z.B. jährliche oder mehrjährige Erhebungen) zusammengefügt, um Informationen über Veränderungen oder Verläufe zu erhalten. Verknüpfungen beziehen sich nur auf Einzeldaten, Zeitreihen von aggregierten Einheiten sind im Kontext der Verknüpfung nicht betroffen (z.B. Preisindizes, Produktions- und Beschäftigungsentwicklung usw.).
- > *Verknüpfungen für die Statistikanalyse*: Diese Verknüpfungen erfolgen zur Sicherstellung der rechtlichen Anforderungen und aus Transparenzgründen über dokumentierte Anträge. Dies gilt sowohl für BFS-interne als auch externe Anträge. Diese Verknüpfungen dienen nicht der Produktion, sondern der statistischen Analyse.

2.3 Auf kantonaler Ebene

Auch wenn der Bund grundsätzlich die oben erwähnte Bundesgesetzgebung für direkt anwendbar hält, verlangt das BFS eine kantonale Gesetzesgrundlage für die Datenverknüpfung in seinem Rahmenvertrag für die Weitergabe von Einzeldaten der Bundesstatistik. Auch das kantonalen Aufsichtsorgan für den Datenschutz verlangt eine entsprechende Gesetzesgrundlage. Dies ist der Grund der vorliegenden Gesetzesrevision, die Ihnen zur Vernehmlassung vorgelegt wird.

Nach dem Vorbild der Bundesgesetzgebung wird die kantonale Statistik unter Beachtung des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; [SGF 17.1](#)) und der Weisungen über die Informatiksicherheit in der Kantonsverwaltung geführt. Ferner beachtet das kantonale Amt für Statistik (StatA) den Code of Practice und hat die [Charta der öffentlichen Statistik](#) unterzeichnet. Im Anschluss an diese Gesetzesrevision ist vorgesehen, die StatEV mit zusätzlichen Regeln über die

Bericht zur Änderung des StatG

Datenverknüpfung zu ergänzen. Diese betreffen namentlich die Transparenz der Verknüpfungstätigkeit, die Prozesse sowie den Datenschutz von Einzeldaten. Sie orientieren sich an der Vorlage des Bearbeitungsreglements ([Verknüpfungsrichtlinien](#) des BFS, Version 1.2 vom 5. März 2020), das die anwendbaren Grundsätze und die organisatorischen und technischen Regeln festlegt, die zu beachten sind.

3 ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Art. 17a (neu)

Dieser Artikel gibt Artikel 14a BStatG wieder.

Absatz 1: Das Amt ist als einzige Stelle befugt, Daten aus verschiedenen Quellen zu verknüpfen. Voraussetzung ist allerdings, dass es die Daten anonymisiert. Werden Vergleiche im Zeitverlauf (Längsschnittverknüpfungen) durchgeführt, muss das Amt die betreffenden Daten pseudonymisieren.

Pseudonymisieren bedeutet, dass alle Angaben, anhand derer ein Datensubjekt einer statistischen Erhebung identifiziert werden könnte (z.B. Name, Adresse, Firmenname, AHV-Nummer), gelöscht und durch ein Pseudonym ersetzt werden, das mit einem kryptografischen Algorithmus (Zufallsidentifikator) erstellt wird. So kann die Entwicklung eines Phänomens im Zeitverlauf verfolgt werden, ohne dass direkte Schlussfolgerungen hinsichtlich der Datensubjekte möglich sind, zu denen die Daten gehören. Die Zuordnungstabellen, die den Zusammenhang zwischen den Identifikatoren und den Pseudonymen enthalten, werden auf einem Server mit gesichertem und eingeschränktem Zugang gespeichert. Dieser ist vom Server getrennt, der für die Datensicherung verwendet wird. Dasselbe gilt für den Verschlüsselungs-Code und -Algorithmus sowie die kryptografischen Schlüssel. Das Amt hält also hinsichtlich Anonymisierung und Pseudonymisierung die auf Bundesebene geltenden Regeln und Normen ein.

Absatz 2: Sollte der seltene Fall eintreffen, dass besonders schützenswerte Daten verknüpft werden oder dass durch die Verknüpfung Persönlichkeitsprofile erstellt werden können, müssen alle verknüpften Daten nach Abschluss der statistischen Arbeiten gelöscht werden. Diese Regel entspricht Artikel 14a BStatG.

Absatz 3: In der StatEV wird festgelegt, welche Punkte zwingend im Vertrag aufgeführt werden müssen (Art. 17c Abs. 1), der zudem die folgenden Elemente erwähnt: die Personen, die den Antrag stellen (Projektverantwortliche), die Projektbeschreibung, die erforderlichen Daten und die Verknüpfungsverfahren, die Massnahmen, die getroffen werden, um die Datensicherheit zu gewährleisten, und die Pflichten der Vertragsparteien.

Art. 17b (neu)

Absatz 1: Auch wenn es andere Methoden gibt, ist eine optimale Datenverknüpfung nur gestützt auf einmalige Identifikatoren möglich. Dieser Artikel gewährleistet, dass diese für die Datenverknüpfung benötigten Identifikatoren zusammen mit den Daten geliefert werden, sofern sie in den Datensätzen vorhanden sind. In den meisten Fällen handelt es sich um die systematische Verwendung der Identifikatoren, die von den Verwaltungseinheiten im Rahmen ihrer Tätigkeit (Registerführung) genutzt werden.

Art. 17c (neu)

Absatz 1: Für die Datenverknüpfung durch andere Organe, die mit Erhebungen oder spezifischen Umfragen betraut sind, ist die Zustimmung des Amtes nötig, das zudem die Modalitäten der Datenverwaltung festlegt. Die Bewilligung richtet sich nach wissenschaftlichen und statistischen Machbarkeits- und Relevanzkriterien des Projekts, die vom Amt beurteilt werden.

Bericht zur Änderung des StatG

Absatz 2: Der vierte Teil des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; [SR 831.10](#)), der sich mit der systematischen Verwendung der AHV-Nummer ausserhalb der AHV befasst, ist am 1. Januar 2022 in Kraft getreten. Artikel 153c erteilt namentlich den Einheiten der Kantons- und Gemeindeverwaltungen die direkte Berechtigung, die AHV-Nummer systematisch zu verwenden, soweit sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist (Abs. 1 Bst. a Ziff. 3). Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht den Verwaltungen nach den Ziffern 1–3 angehören und die durch Bundesrecht, kantonales Recht oder kommunales Recht oder durch Vertrag mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, dürfen hingegen die AHV-Nummer nur verwenden, wenn das anwendbare Recht ihre systematische Verwendung vorsieht (Ziff. 4). Absatz 2 setzt diese Bedingung auf kantonaler Ebene um und erteilt dem Staatsrat die Befugnis, die Ausführung in der StatEV zu regeln.

Die anderen Bundesgesetze wie etwa das Bundesgesetz vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG; [SR 431.03](#)) enthalten keine derartige Bestimmung. Grundsätzlich wird in der kantonalen Gesetzgebung also nichts erwähnt, wenn auf Bundesebene nicht ausdrücklich verlangt wird, dass das kantonale Recht die Verwendung vorsehen muss.

4 FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Der Gesetzesvorentwurf hat keine finanziellen Auswirkungen für den Staat.

5 AUSWIRKUNGEN AUF DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN

Der Gesetzesentwurf hat keinen formalen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

6 NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Zu den Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung wurde noch keine detaillierte Analyse (Kompass21) durchgeführt.

7 ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM BUNDESRECHT UND EUROPAVERTRÄGLICHKEIT

Der Vorentwurf ist auch mit dem übergeordneten Recht vereinbar, das heißt mit dem Europarecht, dem Bundesrecht (vgl. Kapitel 2.1) und der Kantonsverfassung.

8 REFERENDUMSKLAUSEL

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.

Es untersteht weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Finanzreferendum.