



Botschaft 2022-DEEF-38

31. Oktober 2023

— Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik (Datenverknüpfung)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik (StatG).

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Verknüpfung von Daten	3
2.1	Allgemeines	3
2.2	Auf Bundesebene	3
2.2.1	Gesetzliche Grundlagen	3
2.2.2	Zweck der Verknüpfung	3
2.2.3	Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit (BFS-Bearbeitungsreglement)	4
2.2.4	Verknüpfungskategorien und Verknüpfungsprojekte	4
2.2.5	Identifikatoren	5
2.3	Auf kantonaler Ebene	5
3	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	5
4	Finanzielle und personelle Auswirkungen	6
5	Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	6
6	Übereinstimmung mit Verfassung, Bundesrecht und Europarecht	7
7	Gesetzes- und Finanzreferendum	7

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.

Der Gesetzesentwurf ging bei den betroffenen Bundesbehörden, der Staatskanzlei, den sieben Direktionen der Kantonsverwaltung, den anderen betroffenen Dienststellen des Staats, bei den Gemeinden und Oberämtern sowie bei den wichtigsten politischen Parteien und Gewerkschaften, den Wirtschaftspartnern und beim Jugendrat in die Vernehmlassung. Insgesamt wurden über 30 Personen, Institutionen, politische Parteien und Unternehmen angehört.

Die angehörten Personen, Institutionen, politischen Parteien und Organisationen haben den Änderungsentwurf insgesamt begrüsst, und zwar sowohl hinsichtlich des Bestrebens, das Gesetz mit den Datenschutzbestimmungen abzugleichen, als auch angesichts des Nutzens, den die Verknüpfung von statistischen Daten bringt.

Das Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) geht davon aus, dass die Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen keine Auswirkungen auf Ebene der Informatik des Kantons haben wird. Falls zusätzliche Ressourcen oder die Einrichtung einer besonderen Infrastruktur nötig sind, muss das ITA beigezogen und ein Leistungsantrag im Rahmen des ordentlichen Budgetverfahrens gestellt werden. Eine allfällige Abweichung vom Finanzplan muss gerechtfertigt werden. Falls dieser Rahmen nicht eingehalten wird, tritt das ITA nicht auf den Antrag ein. Dem Amt für Statistik (StatA) zufolge hat die Umsetzung grundsätzlich keine finanziellen Auswirkungen auf das ITA (aufgrund der grösseren Datenmenge könnte einzig zusätzlicher Speicherplatz nötig sein).

Was Artikel 17a (neu) «Verknüpfung von Daten – Grundsätze» betrifft, hat die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) verlangt, dass nach Abschluss der statistischen Auswertungsarbeiten auch die Grunddaten gelöscht werden (das heisst, die besonders schützenswerten Personendaten und die Persönlichkeitsprofile) und dass eine Mitteilung an die betroffenen Stellen vorgesehen wird. Der in die Vernehmlassung geschickte Text wurde entsprechend angepasst. Neu steht darin, dass der gesamte Datensatz gelöscht wird und die Eigentümer der Daten darüber informiert werden (Abs. 2).

Hinsichtlich Artikel 17b (neu) «Verknüpfung von Daten – Verwendung der entsprechenden Identifikatoren» waren der Freiburger Gemeindeverband (FGV) und mehrere Gemeinden besorgt über die finanziellen und technischen Auswirkungen, die der neue Artikel 17b in Verbindung mit Artikel 8 Abs. 3 StatG auf die Gemeinden haben könnte, denn Artikel 8 Abs. 3 StatG lautet wie folgt: «Die Gemeinden und andere an statistischen Erhebungen mitwirkende Stellen tragen die aus ihrer Mitwirkung entstehenden Kosten selber.» Grundsätzlich wird es aber keine finanziellen Auswirkungen geben, da für die Verknüpfung bereits bestehende Daten verwendet und keine neuen Erhebungen durchgeführt werden. Entweder sind die Gemeinden bereits im Besitz der Informationen, da sie die Identifikatoren selbst benutzen und sie somit weiterleiten können, oder sie verfügen nicht über diese Informationen, dann müssen sie sie auch nicht suchen. Das Ziel von Artikel 17b ist es, das Zurückhalten von Informationen zu vermeiden. Gibt es eine neue Erhebung, muss dies im Rahmen eines neuen Prozesses behandelt werden. Folglich ist zum jetzigen Zeitpunkt keine besondere Auswirkung zu erwarten. Dieser Artikel bleibt also gegenüber der Fassung, die in die Vernehmlassung ging, inhaltlich unverändert. Einzig die französische Version wurde auf Vorschlag des Amtes für Gesetzgebung (GeGA) stilistisch angepasst.

Auf Artikel 17c (neu) «Verknüpfung von Daten – beauftragte Organe», der in die Vernehmlassung gegeben wurde, wird letztlich verzichtet. Dieser Artikel war hauptsächlich dafür bestimmt, die Arbeit des Wohn- und Immobilienmonitors künftig möglicherweise zu erleichtern. Doch die immer noch laufenden Arbeiten, um den Fortbestand des Monitors zu sichern, geben Anlass zur Annahme, dass dieser Artikel nicht nötig ist, da die allfälligen Verknüpfungen durch das StatA erfolgen oder in einer anderen Gesetzesgrundlage vorgesehen werden, die dem Monitor gewidmet ist, so dass die Frage zur Stunde nicht geregelt werden muss. Ausserdem hätte die in Artikel 17c vorgesehene Erlaubnis zur Verknüpfung von Daten durch öffentlich-rechtliche Organisationen und Personen nicht für Daten des Bundesamts für Statistik gegolten, wodurch der Artikel nur einen sehr beschränkten Nutzen gehabt hätte.

2 Verknüpfung von Daten

2.1 Allgemeines

Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS)¹ haben Datenverknüpfungen zum Ziel, Informationen aus bestehenden Daten zu gewinnen, Doppelspurigkeiten zu 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 2016-2019²). Auf Bundesebene ist die Datenverknüpfung ein zentraler Baustein der Statistikproduktion beim 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

Der 2a. Abschnitt der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes, der am 15. Januar 2014 in Kraft getreten ist (AS 2013 5399), und die Verordnung des EDI vom 17. Dezember 2013 über die Verknüpfung statistischer Daten (Datenverknüpfungsverordnung; SR 431.012.13) geben dem BFS und den kantonalen Statistikstellen die Möglichkeit, Daten zu statistischen Zwecken miteinander zu verknüpfen. Dabei ist zu erwähnen, dass jegliche Verknüpfung mit Daten des BFS von diesem zuerst bewilligt werden muss.

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 25. September 2020 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) und die Verordnung vom 31. August 2022 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG; SR 235.11) 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.

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/dienstleistungen/datenverknuepfungen.html>

² <https://www.stat-mjp.admin.ch/statmjp/de/home/evaluationen/kurzevaluation-statistischen-mjp-2016-2019.html>

Als Datenverknüpfung gilt die Verbindung und Auswertung von Einzeldaten aus unterschiedlichen Quellen. Einzeldaten beziehen sich auf natürliche und juristische Personen oder andere Beobachtungseinheiten wie Haushalte, Betriebe, Gebäude, Wohnungen usw. Datenquellen können 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); wobei z.B. gleiche Register, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten ausgewertet werden, als unterschiedliche Datenquellen gelten.

Bei einer Datenverknüpfung werden im Sinne von outputorientierten, integrierten Informationssystemen Daten aus verschiedenen Quellen 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 vorhandenen 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.

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 vier Verknüpfungskategorien³ unterschieden:

- > *Systematische Verknüpfungen* für die Statistikproduktion: Sie dienen zur Erstellung amtlicher Statistiken (Input-Verknüpfungen). Die Verknüpfungen, die vorgenommen werden, sind für jede Statistik in einem Steckbrief des BFS ausgewiesen.
- > *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.
- > *Spezielle Verknüpfungen*: Dies sind alle übrigen Verknüpfungen, wie etwa «methodisch anspruchsvolle Verknüpfungsvorhaben im Sinne von technischen Machbarkeitstests». Nicht in diese Kategorie fallen Vergleiche mit Einzeldaten aus dem Vorjahr zur Kontrolle der Angaben und zur Qualitätskontrolle.⁴

Das StatA wird hauptsächlich Verknüpfungen der ersten drei Kategorien vornehmen.

³ Bundesamt für Statistik, Verknüpfungsrichtlinien, 5. März 2020, S. 5 und 9 ff.

⁴ *Ibidem* S. 11.

2.2.5 Identifikatoren

Je nach Daten, die verknüpft werden, kommen verschiedene Arten von Identifikatoren zur Anwendung, insbesondere:

- > die Versichertennummer (NAVS13) im Sinne von Art 50c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10);
- > die Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) im Sinne des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG; SR 431.03) und
- > der eidg. Gebäudeidentifikator (EGID) und der eidg. Wohnungsidentifikator (EWID) im Sinne der Verordnung vom 9. Juni 2017 über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (VGWR; SR 431.841).

2.3 Auf kantonaler Ebene

Auch wenn der Bund grundsätzlich die oben erwähnte Bundesgesetzgebung für direkt anwendbar hält, verlangt das BFS eine kantonale Gesetzesgrundlage, die das Amt für Statistik als unabhängiges Organ definiert, um Daten des BFS verknüpfen zu können. Dies ist die Bedingung, um zu gewährleisten, dass Artikel 13j Abs. 4 Bst. a. und c der Statistikerhebungsverordnung eingehalten wird (Datenschutz und Unabhängigkeit von Vollzugsorganen). Das kantonale Aufsichtsorgan für den Datenschutz verlangt eine Gesetzesgrundlage für die Verknüpfung von Daten. Dies ist denn auch der Grund der vorliegenden Gesetzesrevision.

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. Gemäss Artikel 4 DSchG gilt also Folgendes «Das öffentliche Organ darf Personendaten nur dann bearbeiten, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht oder, falls keine solche besteht, wenn die Bestimmungen über die Erfüllung seiner Aufgabe es voraussetzen». Es ist folglich angezeigt, eine Gesetzesgrundlage aufzustellen, die es dem StatA ermöglicht Datenverknüpfungen vorzunehmen. Ferner beachtet das StatA den Code of Practice und hat die Charta der öffentlichen Statistik unterzeichnet. Somit sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des StatA namentlich an das Statistikgeheimnis gebunden. Im Anschluss an diese Gesetzesrevision ist vorgesehen, die StatEV mit zusätzlichen Regeln über die 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 für Zwecke der öffentlichen Statistik oder für wissenschaftliche Zwecke zu verknüpfen. Voraussetzung ist allerdings, dass es die Daten anonymisiert. Werden Vergleiche im Zeitverlauf (Längsschnittverknüpfungen) durchgeführt, muss das Amt die betreffenden Daten pseudonymisieren.

Analog zu den Bestimmungen in Artikel 15 BStatG werden die zu statistischen Zwecken aufbewahrten Individualdaten durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen vor Missbrauch geschützt. Die Individualdaten sind insbesondere so zu speichern, dass sie nicht durch Unberechtigte eingesehen, verändert oder vernichtet werden können.

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 Datenspeicherung 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, unabhängig davon, ob es sich um Querschnitt- oder Längsschnittverknüpfungen handelt. Diese Regel entspricht Artikel 14a BStatG. Sobald die verknüpften Daten gelöscht sind, werden die Eigentümer der Datenbanken darüber informiert. Als besonders schützenswerte Personendaten gelten Personendaten über religiöse, weltanschauliche, politische, gewerkschaftliche oder kulturelle Ansichten, die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Zugehörigkeit zu einer Rasse oder Ethnie, Massnahmen der sozialen Hilfe oder verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen.

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) nach geltendem Recht genutzt werden. Da diese Anforderung nur Daten betrifft, die mit Identifikatoren verwaltet werden, sollte dieser Absatz den Gemeinden und Fachstellen keine zusätzlichen Kosten verursachen.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Gesetzesentwurf hat keine finanziellen Auswirkungen für den Staat.

5 Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

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

6 Übereinstimmung mit Verfassung, Bundesrecht und Europarecht

—

Der Gesetzesentwurf ist mit der Bundesverfassung, der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht vereinbar und widerspricht auch nicht dem Europarecht.

7 Gesetzes- und Finanzreferendum

—

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.