

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 30. September 2009

1578. Kantonales Statistikgesetz (Konzept)

A. Ausgangslage

In einer modernen, offenen und demokratischen Gesellschaft erfüllt die öffentliche Statistik eine unbestrittene Rolle in der Herstellung und Weitergabe statistischer Informationen über Gesellschaft, Wirtschaft, Raum und Umwelt. Auf allen Staatsebenen erlangt die öffentliche Statistik eine zunehmende Bedeutung für die Steuerung der Staatswesen. Die Statistik ist des Weiteren auch als objektive Grundlage für die demokratische Auseinandersetzung und politische Entscheidungsfindung unverzichtbar geworden.

Wie die nachfolgende Übersicht über eine Auswahl kantonaler Normen aufzeigt, sind die Regelungen zur kantonalen Statistik gegenwärtig für die jeweiligen Spezialgebiete in einer Vielzahl von Bestimmungen verstreut. Ein für sämtliche mit statistischen Tätigkeiten befassten Personen und Organisationen verbindlicher Rahmenerlass fehlt. Dieser Zustand erweist sich in vielerlei Hinsicht als lückenhaft und wird der Bedeutung der Statistik nicht (mehr) gerecht. Mit dem Statistikgesetz sollen die bestehenden Regelungslücken geschlossen werden. Mit dem Erlass kann zudem ein Beitrag zur Harmonisierung der Statistik in der Schweiz geleistet werden, indem das Gesetz eine einheitliche Grundlage für die Erhebung, Weiterverwendbarkeit und die Vergleichbarkeit der erhobenen Daten schafft.

Der Erlass eines kantonalen Statistikgesetzes erscheint gegenwärtig besonders angezeigt, weil 2010 mit der Abschaffung der über 150-jährigen Volkszählung zugunsten der register- und stichprobenbasierten Statistikerhebung das Zeitalter der modernen Statistik eingeläutet wird. Statistische Informationen, die bis anhin durch aufwendige Befragungen zusammengetragen wurden, sollen nunmehr aus bestehenden Registern zusammengezogen werden. Dort, wo die Daten nur mangelhaft oder überhaupt nicht vorhanden sind, wird mit gezielten Stichproben auf effiziente Art und Weise der gewünschte Informationsgehalt erreicht.

Das System der modernen Statistik ist ein komplexer Verbund von Datenquellen und -empfängern, der Gemeinden, Kantone und Bund gleichermaßen umfasst. Das Kernstück dieses Systems ist die ständig auszubauende Informations- und Kommunikationstechnologie, die den sicheren Datenaustausch und die effiziente Datenauswertung erst erlaubt.

Die gesetzlichen Grundlagen dieser modernen Statistik werden auf eidgenössischer Ebene im Rahmen der gegenwärtig laufenden Registerharmonisierung geschaffen und in den Kantonen in den Anschlussgesetzgebungen konkretisiert. Im Kanton Zürich wurde die Anschlussgesetzgebung in das Gemeindegesetz integriert, dessen Revision noch in diesem Jahr vom Kantonsrat beschlossen werden soll. Des Weiteren strebt der Bund, in Koordination mit den regionalen Statistischen Ämtern, den Aufbau eines integrierten Statistiksystems der Schweiz an. Dies soll durch verbesserte Koordination zwischen der Bundesstatistik und den regionalen Statistiken sowie durch Förderung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet aller statistischen Aktivitäten verwirklicht werden. Hierzu ist die notwendige gesetzliche Grundlage zu schaffen.

B. Bestehende Rechtsgrundlagen für statistische Tätigkeiten

1. Bundesrecht

In verschiedenen Bereichen führen die kantonalen Statistikämter Erhebungen (bei den Gemeinden) im Auftrag des Bundes durch. Diese beruhen vielfach auf dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992. Im Anhang der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes vom 30. Juni 1993 sind verschiedene dieser Erhebungen ausdrücklich aufgeführt.

Weitere Erhebungen haben die Kantone etwa aufgrund des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Volkszählung vom 22. Juni 2007 und der Verordnung über die eidgenössische Volkszählung vom 19. Dezember 2008 vorzunehmen oder gestützt auf das Fachhochschulgesetz vom 6. Oktober 1995 und die Verordnung zum Fachhochschulgesetz vom 11. September 1996.

2. Kantonales Recht

Auf kantonaler Ebene sind die Tätigkeiten der Statistik in vielen verschiedenen Gesetzen, Verordnungen und Regierungsratsbeschlüssen geregelt, was eine Übersicht stark erschwert.

Für alle Statistikproduzenten massgebendes Recht findet sich lediglich im Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 und in der Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008. Allgemein verbindliche Regelungen wird voraussichtlich auch das revidierte Gemeindegesetz mit der Anschlussgesetzgebung zur Registerharmonisierung enthalten.

Im Übrigen sind für die statistischen Tätigkeiten im Verantwortungsbereich der verschiedenen Direktionen insbesondere folgende Erlasse massgebend:

2.1 Direktion der Justiz und des Innern

- Das Finanzausgleichsgesetz vom 11. September 1966 und die Verordnung vom 29. November 1978 bilden die gesetzliche Grundlage für verschiedene Tätigkeiten des Statistischen Amtes. Sie legen die Erhebungen im Bereich der Gemeindesteuern (Steuerfüsse, Steuerpflichtige und Steuererträge) fest und schreiben die Durchführung der Bevölkerungsstatistik vor.
- Das Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 und die Staatsbeitragsverordnung vom 19. Dezember 1990 bilden die Grundlage für die Berechnung von Finanzkraftindizes.
- Im Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 sowie in der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 wird die Durchführung der Gemeindefinanzstatistik (GEFIS) geregelt.
- In der Notariatsverordnung vom 23. November 1960 wird die Handänderungsstatistik (Bodenpreise) festgelegt.
- Die Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004 regelt die Statistiken zu Wahlen und Abstimmungen.
- Die Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003 hält die Pflicht zur Führung einer Statistik über meldepflichtige Aufträge fest.

2.2 Sicherheitsdirektion

Die Signalisationsverordnung vom 21. November 2001 bildet gestützt auf die Verkehrszulassungsverordnung des Bundes vom 27. Oktober 1976 Grundlage für die Verkehrsunfallstatistik.

2.3 Finanzdirektion

- Das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 enthält Regelungen betreffend die Zuständigkeit zur Erstellung der Staatsfinanzstatistik.
- Die Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 regelt die Personal- und Lohnstatistik.

2.4 Gesundheitsdirektion

- Das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 hält die generelle Zuständigkeit der Gesundheitsdirektion zur Durchführung statistischer Untersuchungen und deren Zweck fest.
- Das Gesetz über die ärztlichen Zusatzhonorare vom 12. Juni 2006 sowie das Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007 regeln die Datenerhebung bei verschiedenen Institutionen des Gesundheitswesens.

2.5 Bildungsdirektion

- Das Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zum Konkordat über die Schulkoordination vom 6. Juni 1971 bezweckt die Zusammenarbeit der Konkordatskantone unter sich und mit dem Bund im Bereich Bildungsplanung, -forschung sowie Schulstatistik.

- Das Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 und die Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 sehen im Zusammenhang mit dem Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002 die Erhebung von Bildungsdaten zwecks Qualitätssicherung vor.
- Das Bildungsgesetz vom 1. Juli 2002 regelt die Erhebung von Personendaten zur Planung und Führung.

2.6 Baudirektion

Die Verordnung über den Rebbau vom 19. November 1980 beschlägt statistische Erhebungen über den Rebbau und die Weinlese.

3. Regierungsratsbeschlüsse

Der Regierungsrat befasste sich bis heute unter anderem in folgenden Beschlüssen mit einzelnen organisatorischen und konzeptionellen Gesichtspunkten der kantonalen Statistik:

- Statistikkonzept (RRB Nrn. 3405/1979 und 4314/1981);
- (Re-)Organisation des Statistischen Amtes (RRB Nr. 2721/1987 und 713/1989).

Im Beschluss Nr. 3405/1979 bezeichnete der Regierungsrat verschiedene Statistiken als eigentliche Stammfunktionen des Statistischen Amtes (Bevölkerungsstatistik, Struktur- und Wanderungsstatistik, Gemeindefinanzstatistik, politische Statistik, Statistik des Liegenschaftensmarktes).

In verschiedenen Spezialgebieten erteilte der Regierungsrat dem Statistischen Amt weitere Aufträge für statistische Tätigkeiten:

- Erstellung der Staatssteuerstatistik sowie der Einkommenskomponentenstatistik (RRB Nr. 1059/1982);
- Datenerhebungen und Berechnungen für den Zürcher Städteindex (RRB Nrn. 3503/1992, 3503/1995, 3111/1996).

Schliesslich wurde mit RRB Nr. 1652/2007 das Benchmarking zur Messung und Bewertung der Verwaltungseffizienz in die kantonale Verwaltung eingeführt und die Aufgabe dem Statistischen Amt übertragen.

C. Zielsetzung eines Statistikgesetzes

Das wichtigste Ziel eines Statistikgesetzes ist die Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage (Rahmengesetz) für alle Aufgaben des Kantons im Bereich der modernen Statistik.

Mit der Rahmengesetzgebung sollen folgende grundlegenden Ziele erreicht werden:

- Ausbau und Konsolidierung der bestehenden rechtlichen Grundlagen für die kantonale Statistik;

- Sicherstellung der Koordination zwischen der Bundesstatistik und den kantonalen und kommunalen Statistiken sowie Förderung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet aller statistischen Aktivitäten;
 - Verpflichtung der kantonalen Statistik auf die Prinzipien von Wissenschaftlichkeit, Öffentlichkeit und Transparenz;
 - Förderung von effizienten und für die Befragten schonenden Datenerhebungs- und Datenverarbeitungsmethoden;
 - Gewährleistung des Datenschutzes in der kantonalen Statistik.
- Mittelbar sollen mit dem Statistikgesetz folgende Ziele erreicht werden:
- Sicherung einer modernen und effizienten statistischen Grundversorgung von Gesellschaft, Politik, Wirtschaft, Öffentlichkeit und Verwaltung;
 - Stärkung des Vertrauens von Gesellschaft und Wirtschaft in die kantonale Statistik.

D. Struktur und inhaltliche Eckpunkte des Gesetzes

1. Struktur

1. Allgemeine Bestimmungen
 - Zweckartikel
 - Geltungsbereich des Gesetzes
 - Aufgaben der kantonalen Statistik
 - Grundprinzipien und Grundsätze der Datenbeschaffung
2. Anordnungsbefugnisse und Mitwirkung
3. Organisation der kantonalen Statistik
 - Statistisches Amt
 - Weitere Statistikproduzenten
 - Koordination und Zusammenarbeit
4. Datenschutz und -sicherheit
5. Veröffentlichungen und Dienstleistungen
6. Strafbestimmungen

2. Inhaltliche Eckpunkte

Die dem Gesetzeskonzept zugrunde liegenden inhaltlichen Eckpunkte erschliessen sich mehrheitlich bereits aus der dargestellten Gesetzesstruktur. Zu den einzelnen Punkten sind indessen noch weitere grundlegende Erklärungen angezeigt:

Unter den *Geltungsbereich* des Gesetzes sollen alle statistischen Arbeiten fallen, die auf Anordnung der zuständigen Organe, als Teil der statistischen Grundversorgung oder als Teil von Verwaltungsaufgaben von öffentlichen oder privaten Stellen geleistet werden.

Die *Funktion* der kantonalen Statistik als öffentliche Aufgabe besteht darin, den kantonalen Behörden, den Gemeinden und der breiten Öffentlichkeit wichtige, repräsentative und kohärente statistische Informationen über Gesellschaft, Bevölkerung, Politik, Wirtschaft, Raum und Umwelt zu liefern.

Es gilt der *Grundsatz* der Subsidiarität der Direkterhebung, wonach in erster Linie die in der Verwaltung bereits vorhandenen Daten genutzt werden sollen.

Für die *Anordnung* der Erhebungen ist grundsätzlich der Regierungsrat zuständig, wobei eine Kompetenzdelegation zulässig sein soll. Vorzubehalten bleibt dabei auch der Fall, dass für eine bestimmte Erhebung gemäss Datenschutzgesetzgebung eine Rechtsgrundlage in einem Gesetz im formellen Sinn notwendig ist. Festzulegen ist ferner, unter welchen Voraussetzungen weitere dem Gesetz unterstehende Organisationen autonom Erhebungen anordnen dürfen. Zu denken ist hier beispielsweise an eine Datenerhebung zu Forschungszwecken durch die Universität Zürich.

Vorgesehen werden eine *Mitwirkungspflicht* der Befragten im Rahmen von Direkterhebungen sowie die mögliche Zusammenarbeit mit anderen Organisationen zur Erhebung von Daten oder anderen statistischen Arbeiten.

Den Statistikproduzenten wird erlaubt, unter gewissen Voraussetzungen auch entgeltliche Forschungs-, Analyse- und Beratungsaufgaben *im Auftrag Dritter* zu erfüllen.

Bei der *Organisation* der kantonalen Statistik sind die Kompetenzen der verschiedenen Statistikproduzenten festzuhalten und gegeneinander abzugrenzen. In jüngster Zeit wurden verschiedene Vorstösse für die Zentralisierung der Statistiktätigkeiten im Statistischen Amt vorgenommen. In einer Motion wurden z. B. die Auflösung der Bildungsstatistik und deren Integration in das Statistische Amt vorgeschlagen (KR-Nr. 225/2009). In einer dringlichen Anfrage wurde die Durchführung von Statistiktätigkeiten ausserhalb des Statistischen Amtes hinterfragt (KR-Nr. 238/2009). Mit dem Statistikgesetz soll indessen keine Zentralisierung der Statistiktätigkeiten angestrebt werden. Vielmehr sollen die im Statistischen Amt bereits vorhandenen Voraussetzungen für eine zentrale Ausübung der aufwendigen, kosten- und wissensintensiven Statistikaufgaben weiter gefördert werden. Hierzu gehören die Ausübung der Tätigkeit als kantonale Koordinationsstelle der Registerharmonisierung und der Stichprobenerhöhung für die Volkszählung, die Zusammenarbeit mit der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Unterscheidung von Statistik- und Verwaltungsdaten, die Betreuung von statistischen Erhebungs-, Analyse- und Reportingsystemen, die Bewirtschaftung der Statistikdatenbanken und des Statistikinternets mit in-

teraktiven Applikationen für die Datenvisualisierung, die Archivierung der statistischen Zeitreihen sowie die Durchführung von Spezialerhebungen, u. a. Benchmarkingstudien und Personal- und Kundschaftsbefragungen.

Soweit das Statistische Amt nicht selbst statistische Dienstleistungen und Analysen erbringt, soll ihm vor allem *Koordinationsfunktion* zwischen den verschiedenen Statistikproduzenten und diesen gegenüber auch eine Beratungsfunktion zukommen. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa auch an die öffentlich-rechtlichen Anstalten oder an Zweckverbände. Damit das Statistische Amt seine Aufgaben wahrnehmen kann, ist zu gewährleisten, dass es Zugriff auf die Ergebnisse und Grundlage der weiteren Statistikproduzenten hat.

Die statistische Grundversorgung ist Allgemeingut und soll allen interessierten Personen und Stellen *unentgeltlich* zugänglich sein. Darüber hinausgehende Dienstleistungen sollen nur gegen Gebühr erbracht werden.

Das Statistikgesetz regelt die spezifisch für statistische Tätigkeiten zu beachtenden *Grundsätze des Datenschutzes*. Insbesondere dürfen zu statistischen Zwecken erhobene oder weitergegebene Daten grundsätzlich nicht zu anderen Zwecken verwendet werden und sind vertraulich zu behandeln (Statistikgeheimnis).

E. Abgrenzungsfragen und Koordination mit weiteren Gesetzgebungsprojekten

Hier sind insbesondere die Revision des Gemeindegesetzes mit den Paragrafen zur Registerharmonisierung und der zu erwartende Erlass des Geoinformationsgesetzes zu nennen. Zu klären sein werden aber auch die Abgrenzung der öffentlichen Statistik zur Datenerhebungen für Controlling- und Verwaltungsfunktionen, die vom Geltungsbereich des Statistikgesetzes ausgenommen sind, sowie die Abgrenzung der statistischen Aufgaben im Kanton gegenüber Bundesaufgaben. Abstimmungsbedarf besteht schliesslich mit der kantonalen Informatikstrategie.

F. Finanzielle Auswirkungen

Das Statistikgesetz schafft als Rahmenerlass in erster Linie die Grundlage für eine moderne Statistikproduktion, die sich an der Bundesstatistik orientiert. Dabei werden weder neue Aufgaben angeordnet oder zusätzliche Statistiken eingeführt, noch hat das Statistikgesetz kostenverursachende Umstrukturierungen zur Folge. Attraktivere Statistiken werden zwar die Nachfrage nach Statistiken steigern. Zum anderen wird aber ein modernes Statistiksytstem mit internet-, stichproben- und registerbasierter Datenerhebung und internetbasierter Verbreitung

von Daten und Informationen eine grosse Effizienzsteigerung mit sich bringen. Gesamthaft betrachtet, ist nach heutiger Beurteilung nicht mit signifikanten Kostensteigerungen zu rechnen.

G. Zeitplan

Nach Verabschiedung des vorliegenden Konzeptes durch den Regierungsrat soll bis zum 3. Quartal 2010 ein Gesetzesentwurf ausgearbeitet werden, zu dem im 4. Quartal 2010 ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen sein wird. Der überarbeitete Gesetzesentwurf soll im 2. Quartal 2011 vorliegen, sodass der Regierungsrat Antrag und Bericht in der zweiten Jahreshälfte 2011 zuhanden des Kantonsrates verabschieden kann.

H. Projektorganisation für die Erarbeitung des Gesetzesentwurfs

Der Gesetzesentwurf für das Statistikgesetz wird unter der Federführung der Direktion der Justiz und des Innern in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt ausgearbeitet. Die Einsetzung und Konstituierung von Arbeitsgruppen obliegt der Direktion der Justiz und des Innern.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, einen Entwurf zu einem Statistikgesetz im Sinne der Erwägungen auszuarbeiten.

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi