

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. Juni 2013

717. Teilrevision Statistikerhebungsverordnung und neue Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern über die Datenverknüpfung (Anhörung)

Das Bundesstatistikgesetz sieht vor, dass statistische Daten möglichst ohne direkte Erhebungen zu beschaffen sind. Stattdessen sollen bereits bestehende Daten zu statistischen Zwecken genutzt und weiterbearbeitet werden. Um diesen Anliegen zu entsprechen und die aus verschiedenen Quellen gewonnenen Daten bestmöglich nutzen zu können, müssen die Daten untereinander verknüpft werden können. Ziel dieser Datenverknüpfungen ist es, Zeit und Kosten zu sparen und die Befragten zu entlasten. Im Rahmen der Registerharmonisierung wurde 2006 im Bundesstatistikgesetz die formell-gesetzliche Grundlage für statistische Datenverknüpfungen geschaffen. Dabei wurde der Bundesrat beauftragt, die Einzelheiten dazu auf dem Verordnungsweg zu regeln. Mit der nun zu beurteilenden Revision der Statistikerhebungsverordnung und dem Neuerlass einer Verordnung über die Datenverknüpfung kommt der Bundesrat diesem Auftrag nach. Daten dürfen für Statistikzwecke grundsätzlich verknüpft werden, wenn sie für statistische Arbeiten geeignet und die Verknüpfung notwendig ist. Außerdem müssen die Datenverknüpfungen immer einem konkreten Statistikzweck zugeordnet werden können. Darüber hinaus soll die Statistikerhebungsverordnung an geltendes EU-Recht angepasst werden. Mit Schreiben vom 17. Mai 2013 gibt das Bundesamt für Statistik interessierten Kreisen die Möglichkeit, sich zur Vorlage zu äußern.

Aus der Sicht des Kantons Zürich ist die Möglichkeit, bereits bestehende Daten zu statistischen Zwecken zu verknüpfen und so die Befragten zu entlasten, grundsätzlich zu begrüßen. Das gilt insbesondere für die Möglichkeit, dass auch kantonale und kommunale Statistikstellen Daten der Bundesstatistik untereinander oder mit eigenen Daten zu statistischen Zwecken verknüpfen dürfen. In Bezug auf diese Voraussetzungen der kantonalen und kommunalen Datenverknüpfung im Bundesrecht bzw. in den hierzu vorgesehenen Datenschutzverträgen mit dem Bundesamt für Statistik sind jedoch verschiedene Vorbehalte anzubringen. Hier besteht grundsätzlicher Klärungsbedarf in Bezug auf die Frage, wie weit die Kompetenz des Bundes zur Regulierung der autonomen kantonalen und kommunalen öffentlichen Statistik geht.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern EDI (Zustelladresse: Bundesamt für Statistik, Direktionsstab, Rechtsdienst, Espace de l'Europe 10, 2010 Neuchâtel):

Mit Schreiben vom 17. Mai 2013 haben Sie uns den Entwurf zur Teilrevision der Statistikerhebungsverordnung und zur neuen Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern über die Datenverknüpfung samt erläuterndem Bericht zur Stellungnahme zukommen lassen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

1. Zur Datenverknüpfung durch Kantone und Gemeinden im Allgemeinen

Grundsätzlich begrüssen wir die Regelung der Datenverknüpfung auf Bundesebene. Das gilt insbesondere für die Möglichkeit, dass künftig auch kantonale oder kommunale Statistikstellen zu statistischen Zwecken Daten des Bundesamtes für Statistik miteinander oder mit eigenen Statistikdaten verknüpfen dürfen. Allerdings sind wir der Auffassung, dass Daten, die in einem Kanton oder einer Gemeinde *für eigene kantonale (oder kommunale) statistische Tätigkeiten* verwendet werden, auch den kantonalen oder – soweit vorhanden – kommunalen Regelungen über die statistische Tätigkeit bzw. den entsprechenden kantonalen Datenschutzgesetzen unterstehen.

Der Bund hat grundsätzlich keine Kompetenz, den Datenschutz im kantonalen öffentlichen Bereich zu regeln. Dafür sind die Kantone aufgrund ihrer verfassungsrechtlich garantierten Organisationsautonomie selbst zuständig. Für die öffentliche Statistik ergibt sich dies ferner aus Art. 65 der Bundesverfassung, der eine parallele Kompetenz von Bund und Kantonen vorsieht. Dies ermöglicht es den Kantonen, für ihr Territorium eigene statistische Tätigkeiten zu entfalten. Bei den hier infrage stehenden eigenen statistischen Aufgaben von Kantonen und Gemeinden handelt es sich auch nicht um den Vollzug von Bundesrecht im Sinne von Art. 37 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes (DSG), der die teilweise Anwendung von Bundesdatenschutzrecht auf die kantonalen Tätigkeiten vorsehen würde, soweit kantonale Datenschutzvorschriften keinen angemessenen Schutz gewährleisten. Ebenso wenig liegt ein Anwendungsfäll von Art. 16 Abs. 2 DSG vor, wonach der Bundesrat die Verantwortung für den Datenschutz besonders regeln kann, wenn Bundesorgane Daten zusammen mit anderen – auch kantonalen – öffentlichen Organen bearbeiten. Im Bereich ihrer eigenen statistischen Tätig-

keiten liegt die Regelung der Datenbearbeitung demnach allein bei den Kantonen und Gemeinden. Aus diesem Grund ist die Bindung *aller* statistischen Verknüpfungstätigkeiten mit Daten des BFS an die Bedingungen der beiden hier zu beurteilenden Verordnungen und durch entsprechende Datenschutzverträge (Art. 13j Abs. 4 Statistikerhebungsverordnung und Art. 5 Datenverknüpfungsverordnung) aus unserer Sicht nicht korrekt. Grundsätzlich ist unbestritten, dass Daten der öffentlichen Statistik aus Gründen der Effizienz und der möglichst geringen Belastung von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen von sämtlichen Produzenten öffentlicher Statistik genutzt werden können. Dieser Grundsatz wäre aus unserer Sicht im Bundesrecht ausdrücklich zu verankern. Allerdings bewirkt der Datenbezug einer kantonalen oder kommunalen Statistikstelle beim BFS nicht, dass die bezogenen Daten in Bezug auf ihre weitere Nutzung und Bearbeitung ausschliesslich der Datenhoheit des BFS und den bundesrechtlichen Regelungen unterstehen. Gestützt auf diese Überlegungen, regen wir an, das Verhältnis zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht im Rahmen der öffentlichen Statistik – und im Zusammenhang mit der vorliegenden Revision – eingehend zu klären.

2. Zu den Bedingungen der Datenverknüpfung im Einzelnen

Art. 13j Abs. 4 Bst. f Statistikerhebungsverordnung (ferner Art. 3a Abs. 2): Es ist unklar, was genau mit dem Terminus «*Standards vorbildlicher Verfahren der Statistik*» gemeint ist. Die Erläuterungen verweisen hier auf die Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz. Diese ist aber kein staatliches Recht, sondern beruht auf einer rechtsgeschäftlichen Grundlage. Das heisst, sie ist nur für die angeschlossenen Mitglieder und nur insoweit verbindlich, als sie keine Widersprüche zum staatlichen Recht aufweist. Sollte der Bund den Beitritt zur Charta als Voraussetzung für Datenverknüpfungen von Kantonen und Gemeinden verstehen, weisen wir darauf hin, dass dies aus unserer Sicht – ohne ausdrückliche Einbindung der Charta ins staatliche Recht per Nennung, Verweisung oder Allgemeinverbindlicherklärung – unzulässig ist. Dies gilt jedenfalls und mindestens insoweit, als die autonome Statistiktätigkeit von Kantonen und Gemeinden betroffen ist.

Art. 5 Bst. a Datenverknüpfungsverordnung: Die Bedingungen «*inhaltlich und methodisch fachgerecht*» und «*in der erforderlichen Qualität*» sind sehr unpräzise. Wir regen an, diese Voraussetzungen zu präzisieren.

Art. 5 Bst. b Datenverknüpfungsverordnung: Im Zusammenhang mit dieser Voraussetzung weisen wir darauf hin, dass zahlreiche kantonale und kommunale Statistikstellen nicht ausschliesslich statistische, sondern häufig auch administrative Tätigkeiten ausführen. Diese Tätigkeiten sind

grundsätzlich in den einschlägigen Sachgesetzen ausdrücklich geregelt. Die Unabhängigkeit der statistischen Tätigkeiten von Aufsichts-, Vollzugs- oder Regulierungstätigkeiten kann demnach auch durch eine funktionale Trennung dieser Aufgabenbereiche einer Verwaltungseinheit gewährleistet werden. Dies ist auch dann möglich, wenn die Tätigkeiten innerhalb derselben organisatorischen Einheit vorgenommen werden. Aus diesem Grund beantragen wir die Streichung des Wortes «ausschliesslich» in Art. 5 Bst. b der Datenverknüpfungsverordnung.

3. Zur Verwendung der AHV-Versichertenummer (AHVN13)

Neu soll die AHV-Versichertenummer bei sämtlichen statistischen Erhebungen von Personendaten ebenfalls erhoben werden. Damit soll die Verknüpfung einzelner Datensätze untereinander erleichtert werden. Da heute aber die Verwendung der AHV-Versichertenummer in vielen Verwaltungsregistern von Bund, Kantonen und Gemeinden, wo sie als eindeutiger Personenidentifikator zu Verwaltungszwecken gebraucht wird, weit verbreitet ist, kann sie nicht gleichzeitig als Pseudonymisierungsschlüssel (etwa im Sinne von Art. 8a Abs. 2 BStatG) für die öffentliche Statistik verwendet werden. Hiermit würde das Statistikgeheimnis, insbesondere der Grundsatz der Nicht-Rückwandelbarkeit statistischer Daten zu personenbezogenen Zwecken, gefährdet. Vor diesem Hintergrund regen wir an, einen Statistikidentifikator zu verwenden, der zwar die Verknüpfung von Datensätzen ermöglicht, eine Identifizierung betroffener Personen aber ausschliesst. Die AHV-Versichertenummer könnte höchstens als Grundlage dienen, die durch zusätzliche Verfahren in einen nicht rückwandelbaren Statistikidentifikator umgewandelt wird.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi