

Statistikgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 8. Dezember 2009

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Ausgangslage	3
1.1. Was ist Statistik?	3
1.2. Zu Begriff und Entwicklung der «öffentlichen Statistik»	3
1.3. Aufgaben einer modernen öffentlichen Statistik	3
1.3.1. Meinungsbildungsfunktion	3
1.3.2. Führungsunterstützung	4
1.3.3. Allgemeine Informations- und Wissensvermittlung	4
1.4. Anforderungen an die öffentliche Statistik	4
1.4.1. Ethische Prinzipien	4
1.4.2. Konkrete Anforderungen an die öffentliche Statistik	5
1.5. Das System der öffentlichen Statistik in der Schweiz	5
1.5.1. Die Organisation der öffentlichen Statistik	5
1.5.2. Bundesrechtliche Grundlagen zur Statistik	6
1.5.3. Kantonalrechtliche Grundlagen zur Statistik	7
1.5.4. Kantonales Mustergesetz der Konferenz der regionalen Statistischen Ämter ...	8
1.6. Ist-Zustand und Optimierungsbedarf im Kanton St.Gallen	8
1.6.1. Akteure der öffentlichen Statistik im Kanton St.Gallen	8
1.6.2. Fehlende Planung und Koordination	8
1.6.3. Datenerhebungen	9
1.6.4. Datenhaltung	9
1.6.5. Datenanalyse	9
1.6.6. Publikation statistischer Informationen	10
1.7. Aktuelle Herausforderungen der öffentlichen Statistik	10
2. Vorgehen und Vernehmlassungsverfahren	10
2.1. Konzept der Regierung	10
2.2. Erarbeitung Gesetzesentwurf	11
2.3. Notwendigkeit eines Statistikgesetzes	11
3. Grundzüge des neuen Statistikgesetzes	12
3.1. Geltungsbereich	12
3.2. Organisatorische Grundstruktur	12
3.3. Datenerhebungen	13
3.4. Datenhaltung	13
3.5. Datenanalyse und Informationsvermittlung	14
3.6. Datenschutz und Datenabgabe	14
4. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	15
4.1. Allgemeine Bestimmungen	15
4.2. Organisation	17
4.3. Datenerhebung	18
4.4. Veröffentlichung und Verwendung von statistischen Informationen	19
4.5. Datenschutz, Datenabgabe und Datensicherheit	20
4.6. Schlussbestimmungen	22
5. Finanzielle Auswirkungen	23
6. Rechtliches	23

7. Antrag	23
Entwurf (Statistikgesetz)	24

Zusammenfassung

Statistik soll durch die Bereitstellung von fundierten Informationen zu Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Unterstützung beim Umgang mit Unsicherheiten anbieten. In modernen Demokratien bildet die von staatlichen Stellen betriebene, sogenannte öffentliche Statistik eine unverzichtbare Basis unparteilicher und verlässlicher Informationen für die staatlichen Stellen selbst, aber auch für Wirtschaft und Öffentlichkeit.

Die Anforderungen an eine moderne öffentliche Statistik sind hoch: Die von ihr herausgegebenen Ergebnisse müssen nicht nur nach professionellen Standards erstellt werden, sie haben auch relevant und aktuell zu sein. Die Beschaffung von statistischen Daten hat effizient zu erfolgen und darf die auskunftspflichtigen Personen und Organisationen nicht unverhältnismässig belasten.

Die öffentliche Statistik in der Schweiz ist föderalistisch organisiert. Sowohl Bund wie Kantone nehmen Statistikaufgaben wahr. Auf Bundesebene sind die statistischen Tätigkeiten seit 1993 in einem eigenen Statistikgesetz geregelt. Auf kantonaler Ebene haben bisher fünf Kantone Statistikgesetze erlassen, drei Kantone befinden sich auf dem Weg dorthin.

Ein Statistikgesetz soll im Kanton St.Gallen zum einen eine Reihe von Schwachstellen in der bestehenden Organisation der öffentlichen Statistik beseitigen. Dazu gehört die fehlende strategische Planung und Koordination. Durch deren Institutionalisierung sollen Doppelspurigkeiten abgebaut und eine transparente Tätigkeitsplanung über alle Themenfelder eingeführt werden. Zum andern bildet das Statistikgesetz die Grundlage zur Bewältigung von Herausforderungen, denen sich die moderne öffentliche Statistik auf kantonaler Ebene gegenüber sieht: Um politisch hoch prioritär eingestufte statistische Informationsziele erreichen zu können, bedarf es der Kompetenz, die Teilnahme an Datenerhebungen für Private, Wirtschaft oder Verwaltungen mit einem Obligatorium zu versehen. Damit Daten möglichst effizient erhoben werden können, benötigen die für die kantonale Statistik Verantwortlichen das Recht, in Verwaltungsregistern abgelegte Daten zu statistischen Zwecken zu nutzen und damit eigene Umfragen zu vermeiden. Und schliesslich ist nur auf Basis eines kantonalen Gesetzes möglich, die neue AHV-Versicher-tennummer zu statistischen Zwecken zu nutzen.

Das Statistikgesetz legt verbindliche Grundsätze und organisatorische Regeln für die statistische Tätigkeit von Dienststellen der Kantonsverwaltung und von diesen beauftragten Dritten fest. Die vorgeschlagene Regelung beruht auf den folgenden Eckpfeilern:

- *Die kantonale Statistik erarbeitet statistische Informationen nach professionellen Standards und stellt sie allen Interessierten aktiv zur Verfügung.*
- *Die kantonale Statistikstelle stellt die Koordination und Qualitätssicherung der kantonalen Statistik sicher. Eine Zentralisierung der operativen Statistiktätigkeiten ist dort vorgesehen, wo damit deutliche Effizienz- und Qualitätsgewinne erzielt werden können.*
- *Zentrales Instrument zur Planung und Steuerung ist das Mehrjahresprogramm der Regierung zur kantonalen Statistik. Dessen Erarbeitung erlaubt es, Doppelspurigkeiten zu erkennen und zu beseitigen sowie Bedürfnisse zu bündeln und aufeinander abzustimmen.*
- *Die statistische Nutzung von bestehenden Datensammlungen von Bund, Kanton und Gemeinden hat erste Priorität gegenüber der Vornahme eigener statistischer Datenerhebungen.*
- *Die Statistikdaten gehören zum Gedächtnis des Kantons. Sie sind im Hinblick auf ihre jederzeitige Nutzbarkeit dokumentiert abzulegen.*
- *Die Bearbeitung von statistischen Daten sowie die Publikation von statistischen Informationen unterstehen dem Datenschutz.*

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Statistikgesetzes.

1. Ausgangslage

1.1. Was ist Statistik?

Statistik ist ein wissenschaftliches Werkzeug, das benötigt wird, um Einzeldaten zu erfassen, zu ordnen und auszuwerten und dadurch Erkenntnisse über Zustände, Zusammenhänge und Entwicklungen zu gewinnen (vgl. auch die Definition in Art. 1 Bst. a des Erlasses). Entscheidend beim Einsatz der Statistik ist hierbei der letztgenannte Punkt: Sie dient nicht nur der Ordnung, Reduktion und Beschreibung von Datenmaterial, sondern vor allem soll sie durch die Bereitstellung von fundierten und relevanten Informationen zu Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Unterstützung beim Umgang mit Unsicherheiten anbieten.

1.2. Zu Begriff und Entwicklung der «öffentlichen Statistik»

Die Gesamtheit der von staatlichen Institutionen erstellten Statistiken wird als amtliche oder öffentliche Statistik bezeichnet. Der Begriff meint ausserdem auch die staatlichen Institutionen, die amtliche bzw. öffentliche Statistiken produzieren.

Bereits in der Antike wurden «amtliche Statistiken» von Regierungen für den eigenen Bedarf und für ganz bestimmte Zwecke erstellt. Im Mittelalter gab es kaum noch systematische statistische Erhebungen. Erst mit dem aufkommenden Absolutismus und der Einführung merkantilistischer Wirtschaftspolitik entstand wieder ein Bedarf an Statistiken. Die Ergebnisse der statistischen Erhebungen blieben jedoch bis zum 18. Jahrhundert innerhalb der staatlichen Verwaltung, da sie als geheime Informationen galten. Diese Geheimhaltungspolitik lockerte sich erst mit der Verbreitung der Ideen der Aufklärung und der Entwicklung einer bürgerlich-publizistischen Öffentlichkeit im 19. Jahrhundert.

Im Verlauf des 20. Jahrhunderts erfolgte eine starke Bedeutungszunahme der amtlichen Statistik, bei der das Selbstverständnis und der Auftrag institutionalisiert wurden, wonach die amtliche Statistik ein Instrument des modernen Staates darstellt, welches die für die politische Willensbildung in demokratischen Gesellschaften unverzichtbaren Informationen bereitstellt. Vor diesem Hintergrund wird heutzutage eher von «öffentlicher» statt von «amtlicher» Statistik gesprochen.

1.3. Aufgaben einer modernen öffentlichen Statistik

Die öffentliche Statistik gewinnt zunehmend an Bedeutung als Bereitstellerin von Entscheidungsgrundlagen für Staat und Wirtschaft. In einer modernen demokratischen Gesellschaft spielt sie eine zentrale Rolle bei der Aufbereitung und Vermittlung von Informationen über Bevölkerung, Wirtschaft, Raum und Umwelt. Die moderne öffentliche Statistik stellt ein öffentliches Gut (Service public) dar. Nachfolgend wird in knapper Form auf die wesentlichen Aufgaben der öffentlichen Statistik eingegangen.

1.3.1. Meinungsbildungsfunktion

Rechtsstaat, Föderalismus und Demokratie sind die Grundpfeiler der schweizerischen Staats- und Verfassungsordnung. Demokratie – manchmal auch als Volkssouveränität umschrieben – bedeutet, dass alle staatliche Macht auf dem Willen des Volkes gründet. Das Volk soll die obersten staatlichen Entscheide treffen. Ausdruck des demokratischen Gedankens sind die Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger im Staat. Die Mitwirkung bezieht sich in einer direkten Demokratie wie der Schweiz nicht nur auf die Wahl von Staatsorganen, sondern auch

auf die direkte Entscheidung über Sachfragen. Damit die Bürgerinnen und Bürger ihre Mitwirkungsrechte tatsächlich wahrnehmen können, sind sie auf den Zugang zu den relevanten Informationen angewiesen. Dieser Zugang kann durch aussagekräftige, verständliche und unparteiliche statistische Auswertungen erleichtert werden.

Die wichtigste Funktion der öffentlichen Statistik besteht aus demokratischer Sicht darin, Kenntnisse über die gesellschaftliche Situation und Entwicklung zu erarbeiten und diese den stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern sowie allen interessierten Kreisen für ihre Meinungsbildung verfügbar zu machen. Die öffentliche Statistik dient damit in erster Linie der wichtigen Aufgabe der Transparenzbildung im demokratischen Prozess. Die regelmässige Verbreitung der statistischen Ergebnisse in geeigneter Form – Diffusion genannt – ist deshalb ebenso zentrale Aufgabe wie die Erhebung und Auswertung der Daten.

Die öffentliche Statistik ist zur Aufbereitung möglichst objektiver Grundlagen für die demokratische Diskussion und die politische Entscheidungsfindung unverzichtbar.

1.3.2. Führungsunterstützung

Die moderne Staatsführung orientiert sich heute vermehrt an qualitativen und/oder quantitativen Zielvorgaben. Der öffentlichen Statistik kommt dabei im Rahmen der Messung und Beurteilung der Zielerreichung eine wichtige Aufgabe zu. Es ist daher von grosser Bedeutung, dass bezüglich der Planung der Statistikproduktion die richtigen Schwerpunkte gesetzt werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht zu diesem Zweck ein statistisches Mehrjahresprogramm vor (vgl. Abschnitt 3.2).

Ein wichtiger Punkt ist die Unterstützung der politischen Entscheidungsträger bei der Früherkennung von Entwicklungen (Monitoring). Zudem kann die öffentliche Statistik bei der Erarbeitung von Szenarien und Prognosen wichtige Hilfestellungen leisten.

Schliesslich dient die öffentliche Statistik auch der Entscheidungsvorbereitung im Einzelfall, indem sie dazu beiträgt, dass Unsicherheiten besser eingeschätzt werden können. Dies kann zur Minimierung von Fehlentscheidungen beitragen.

1.3.3. Allgemeine Informations- und Wissensvermittlung

Durch die oben erwähnte Diffusion profitieren selbstverständlich auch Privatpersonen, Unternehmen, Verbände und Parteien von den zur Verfügung gestellten Informationen.

Seit jeher spielt die öffentliche Statistik eine wichtige Rolle bei der Wissensvermittlung im Bildungsbereich (zum Beispiel bei der Abstützung von Forschungsprojekten).

1.4. Anforderungen an die öffentliche Statistik

1.4.1. Ethische Prinzipien

Im Hinblick auf die wichtigen Aufgaben, die der öffentlichen Statistik zukommen, muss sie hohen berufsethischen Anforderungen genügen. Die nachfolgend aufgeführten Zusammenstellungen von ethischen Prinzipien sind für die schweizerische öffentliche Statistik relevant:

a) Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz

Die statistischen Ämter der Schweiz haben im Jahr 2002 die «Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz»¹ (nachfolgend CH-Charta) verabschiedet. Die überarbeitete 2. Auflage der CH-Charta wurde im November 2007 in Kraft gesetzt. Die CH-Charta definiert Grundprinzipien,

¹ Charta Öffentliche Statistik der Schweiz, Bundesamt für Statistik (BFS) / Konferenz der regionalen statistischen Ämter der Schweiz (KORSTAT), 2. überarbeitete Aufl., Neuchâtel / Bern, 2008: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/institutionen/oeffentliche_statistik/ethische_prinzipien.html.

welche durch die öffentliche Statistik eingehalten werden sollen. Ein Ethikrat soll zur Förderung und Einhaltung der Grundprinzipien beitragen. Zudem enthält sie Empfehlungen für die Organisation der öffentlichen Statistik.

b) Europäische Statistiken: Verhaltenskodex

Die Europäische Kommission legte am 25. Mai 2005 einen Verhaltenskodex² mit 15 ethischen Grundsätzen fest, die für das europäische System der Statistik anwendbar sind. Die Schweiz nimmt seit dem Inkrafttreten des Statistikabkommens³ am 1. Januar 2007 an diesem System teil. Die Grundsätze des EU-Verhaltenskodex decken sich im Wesentlichen mit den Grundprinzipien der CH-Charta. Da der EU-Verhaltenskodex von der Europäischen Kommission in der Form einer Empfehlung verabschiedet wurde, hat er gleichermassen wie die CH-Charta keinen rechtlich verbindlichen Charakter.

c) UNO-Grundsätze (Fundamental Principles of Official Statistics)

Die von den Vereinten Nationen formulierten internationalen Standards⁴ umfassen grundlegende Prinzipien für das gute Funktionieren der öffentlichen Statistik eines Landes. Auch diese Prinzipien entsprechen im Wesentlichen denjenigen der CH-Charta und des EU-Verhaltenskodex.

1.4.2. Konkrete Anforderungen an die öffentliche Statistik

Gestützt auf die oben beschriebenen Dokumente zu den ethischen Prinzipien und Grundsätzen lassen sich folgende zentralen Anforderungen an eine moderne öffentliche Statistik ableiten:

- Relevanz und Aktualität der produzierten Informationen;
- freie Verfügbarkeit und Zugänglichkeit der Informationen (Öffentlichkeitsprinzip);
- Verbreitung der Ergebnisse in benutzergerechter Form;
- Anwendung professioneller Standards und wissenschaftlicher Methoden;
- fachliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit;
- Nachvollziehbarkeit der Ermittlung der Ergebnisse (Transparenz und Objektivität);
- Vergleichbarkeit in der Zeit (Kontinuität);
- Verknüpfbarkeit von Statistiken aus verschiedenen Bereichen (Kohärenz);
- Nachhaltige Aufbewahrung für künftige Generationen;
- Verhältnismässigkeit und Effizienz der Datenbeschaffung und -aufbereitung;
- Schutz der Daten von Individuen.

1.5. Das System der öffentlichen Statistik in der Schweiz

1.5.1. Die Organisation der öffentlichen Statistik

Die öffentliche Statistik in der Schweiz ist föderalistisch organisiert. Auf allen drei Staatsebenen (Bund – Kantone – Gemeinden) finden statistische Tätigkeiten statt. Beim Grossteil der Gemeinden beschränkt sich diese Tätigkeit auf die Beteiligung an statistischen Erhebungen des Bundes oder der Kantone. Die Produktion von statistischen Informationen findet primär auf Bundes- und Kantonebene statt. Eine Ausnahme bilden die Städte, die historisch sogar Vorreiter im Aufbau der öffentlichen Statistik waren.

Die Bundesstatistik hat in den letzten 25 Jahren einen grundlegenden Wandel erfahren, welcher durch das im Jahr 1993 in Kraft getretene Bundesstatistikgesetz⁵ institutionell gefördert wurde. Der Wandel ist gekennzeichnet durch den Abbau der Zersplitterung der Statistikproduk-

² Europäische Statistiken: Verhaltenskodex für die nationalen und gemeinschaftlichen statistischen Stellen: EU-Kommission, 25. Mai 2005 (Internet: siehe Fussnote 1).

³ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Zusammenarbeit im Bereich Statistik vom 26. Oktober 2004; SR 0.431.026.81.

⁴ United Nations Statistical Commission (1994): Fundamental Principles of Official Statistics (Internet: siehe Fussnote 1).

⁵ Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (SR 431.01; abgekürzt BStatG).

tion und durch die Übernahme der Koordinations- und Führungsrolle durch das Bundesamt für Statistik sowohl im Bereich der Bundesstatistik als auch in der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Zudem wurden Instrumente zur politisch-strategischen Führung der Statistikproduktion eingeführt (Bundesstatistikkommission, Mehrjahresprogramm).

Die statistische Infrastruktur in den Kantonen und Städten der Schweiz ist das Ergebnis eines langen historischen Prozesses. Einzelne Kantone und Städte richteten bereits Ende des 19. Jahrhunderts statistische Ämter ein. Heute verfügen 16 der 26 Kantone sowie vier Städte (Zürich, Winterthur, Bern und Biel) über spezialisierte Organisationseinheiten, deren Kernaufgabe die öffentliche Statistik darstellt. Die Stadt St.Gallen hat die Hauptaufgaben im Bereich der Produktion von Informationen der öffentlichen Statistik seit dem Jahr 2003 an die kantonale Fachstelle für Statistik delegiert.

Die interkantonale Koordination im Bereich der öffentlichen Statistik erfolgt auf Ebene der für die öffentliche Statistik zuständigen kantonalen Organisationseinheiten. Diese haben sich in der Konferenz der regionalen Statistischen Ämter der Schweiz (KORSTAT) zusammengeschlossen. Für den Kanton St.Gallen ist die Fachstelle für Statistik Mitglied der KORSTAT. Eine Delegation der KORSTAT bildet zusammen mit der Direktion des Bundesamtes für Statistik das Gremium REGIOSTAT, des zur Koordination der Bundesstatistik mit der Regionalstatistik eingerichtet wurde.

1.5.2. Bundesrechtliche Grundlagen zur Statistik

a) Verfassungsartikel

Im Rahmen der Revision der Bundesverfassung⁶ hat eine Bestimmung betreffend die Statistik Eingang in die Verfassung gefunden. In der alten Bundesverfassung vom Jahr 1848 gab es noch keine entsprechende Verfassungsnorm. Art. 65 BV – der sogenannte «Statistikartikel» – lautet wie folgt:

«Art. 65 Statistik

Der Bund erhebt die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz.

Er kann Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten.»

Der Bund hat die Statistik gestützt auf Art. 65 Abs. 1 BV als fachübergreifende Infrastrukturaufgabe zu betreiben. Er wird verpflichtet, alle aus Bundesperspektive notwendigen statistischen Daten zu erheben. Die Bundeskompetenz schliesst kantonale statistische Aktivitäten nicht aus, denn es handelt sich um eine parallele Kompetenz. Die Kantone erstellen für ihr Territorium eigene Statistiken. Der Bund koordiniert seine statistischen Erhebungen mit denjenigen der Kantone.

Art. 65 Abs. 2 BV ermächtigt den Bund, Vorschriften über die Führung amtlicher Register zu erlassen. In Bezug auf die Register, welche das Bundesrecht vorsieht, besteht diese Befugnis bereits gestützt auf die entsprechenden Sachkompetenzen (z.B. Handelsregister, Strafregister). Gestützt auf Art. 65 Abs. 2 BV kann der Bund aber auch Bestimmungen über die kantonalen und kommunalen Register erlassen.⁷ Durch eine Harmonisierung der Register soll der Aufwand bei statistischen Erhebungen vermindert werden. Ziel ist es, die Anzahl und den Umfang von Direkterhebungen zu reduzieren.⁸

⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101; abgekürzt BV).

⁷ Es handelt sich also um eine Bundeskompetenz mit nachträglich derogatorischer Kraft.

⁸ Namentlich soll bei der eidgenössischen Volkszählung vom System der registergestützten Direkterhebung zu einer Verbundlösung von Registerzählung und Direktbefragung gewechselt werden.

b) Bundesgesetze im Bereich der Statistik

Mit dem Erlass des *Bundesstatistikgesetzes* wurde die Voraussetzung für eine einheitliche und umfassende Statistikpolitik geschaffen. Ebenfalls konnte der organisatorischen Zersplitterung der Bundesstatistik entgegengewirkt werden, indem dem Bundesamt für Statistik die Aufgabe übertragen wurde, als zentrale Statistikstelle die Bundesstatistik zu koordinieren. Ausserdem werden mit dem Bundesstatistikgesetz die Rechte und Pflichten der Befragten ausdrücklich geregelt.

Das Bundesstatistikgesetz nennt folgende wichtige Grundsätze:

- fachliche Unabhängigkeit;
- schonende Erhebung von Daten bei den Befragten;
- Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden, der Wissenschaft, der Privatwirtschaft, den Sozialpartnern sowie den ausländischen und internationalen Organisationen;
- allgemeine Zugänglichkeit der Ergebnisse der Bundesstatistik.

Das *Registerharmonisierungsgesetz*⁹ hat als Zweck, die Erhebung und den gesetzlich vorgesehenen Austausch von Personendaten zu vereinfachen.

Am 1. Januar 2008 trat das neue eidgenössische *Volkszählungsgesetz*¹⁰ in Kraft. Mit der neuen Volkszählung wird ein umfassender Systemwechsel vollzogen: Die Vollerhebung alle zehn Jahre wird abgelöst durch ein integriertes statistisches System. Das System kombiniert die Verwendung von Registerinformationen mit Stichprobenerhebungen, die im Einjahresrhythmus erhoben und ausgewertet werden.

Daten über natürliche oder juristische Personen des Privatrechts werden durch die Statistik in grosser Menge erhoben, verarbeitet, gespeichert und in aufbereiteter Form veröffentlicht. Deshalb ist dem Datenschutz besondere Beachtung zu schenken. Das Anliegen des Datenschutzes wird sowohl im Bundesstatistikgesetz als auch im Volkszählungsgesetz besonders hervorgehoben. Anwendbar ist aber auch das *Bundesgesetz über den Datenschutz*.¹¹

1.5.3. Kantonalrechtliche Grundlagen zur Statistik

Die Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001¹² enthält keine spezifischen Bestimmungen zum Bereich der Statistik. In einzelnen Gesetzen (z.B. Energiegesetz, sGS 741.1) und Verordnungen (z.B. Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.11) werden statistische Aufgaben und die Zuständigkeit zu deren Erledigung definiert.

In den folgenden Kantonen wurden bisher kantonale Statistikgesetze erlassen: Genf¹³, Waadt¹⁴, Luzern¹⁵, Basel-Land¹⁶ und Freiburg¹⁷. Die Kantone Zürich und Tessin sind an der Erarbeitung von kantonalen Statistikgesetzen. Der Kanton Bern hat die öffentliche Statistik auf Verordnungsstufe geregelt¹⁸.

⁹ Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 (SR 431.02; Registerharmonisierungsgesetz, RHG).

¹⁰ Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 22. Juni 2007 (SR 431.112; Volkszählungsgesetz).

¹¹ Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (SR 235.1; abgekürzt DSG).

¹² Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1; abgekürzt KV).

¹³ Loi sur la statistique publique cantonale du 11. mars 1993.

¹⁴ Loi sur la statistique cantonale du 15. septembre 1999.

¹⁵ Statistikgesetz vom 13. Februar 2006.

¹⁶ Kantonales Statistikgesetz vom 21. Februar 2008.

¹⁷ Gesetz über die kantonale Statistik vom 7. Februar 2006.

¹⁸ Verordnung über die Statistik vom 26. März 1997.

1.5.4. *Kantonales Mustergesetz der Konferenz der regionalen Statistischen Ämter*

Um die Kantone bei der Realisierung von kantonalen Statistikgesetzen zu unterstützen gab die KORSTAT im Januar 2002 ein Mustergesetz¹⁹ heraus. Das Mustergesetz hat Modellcharakter und orientiert sich in erster Linie an mittleren und grossen Kantonen, die über eine spezialisierte Statistikstelle verfügen. Das Mustergesetz bildet lediglich einen Anhaltspunkt für die Ausgestaltung der einzelnen kantonalen Erlasse. Die konkrete Umsetzung in den Kantonen muss in einigen Bereichen den spezifischen kantonalen Gegebenheiten Rechnung tragen.

1.6. **Ist-Zustand und Optimierungsbedarf im Kanton St.Gallen**

1.6.1. *Akteure der öffentlichen Statistik im Kanton St.Gallen*

Bis zum Jahr 1997 wurden im Kanton St.Gallen Aufgaben der öffentlichen Statistik ausschliesslich von den jeweils direkt betroffenen Fachämtern wahrgenommen. Im Gegensatz zu den übrigen Kantonen mit ähnlicher Grösse, die zum Teil bereits seit Jahrzehnten statistische Ämter führen, wurde im Kanton St.Gallen erst Ende 1997 eine Fachstelle für Statistik gegründet und mit einer Vollzeitstelle bestückt. Ihr Aufgabenprofil wurde im Jahr 1998 in einem von der Generalsekretärenkonferenz verabschiedeten Stellenkonzept als Querschnittsfunktion definiert: «Die Fachstelle für Statistik ist darauf ausgerichtet, verlässliche und aktuelle Daten (und deren Interpretation) zur Verfügung zu stellen, welche auf der Basis professionell eingesetzter Methoden zustande gekommen sind und die in der Lage sind, Meinungsbildungs-, Planungs- und Entscheidungsprozesse in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zuverlässig und langfristig zu unterstützen. Diese Zielsetzung soll mittel- bis längerfristig in Bezug auf alle Themenbereiche der amtlichen Statistik im Kanton St.Gallen verfolgt werden.» (Volkswirtschaftsdepartement 1998: Stellenkonzept Fachstelle für Statistik, S. 31)

Im Verlauf der Zeit nahm die Fachstelle für Statistik diese Aufgabe in einer wachsenden Zahl von Themengebieten wahr. Zum einen übernahm sie Aufgaben, die bisher von Fachämtern wahrgenommen worden waren: Bevölkerungsstatistik (ab 1998), Volkszählung (ab 1998), Arbeitsmarktstatistik (ab 1998), Baustatistik (ab 2002), Tourismusstatistik (ab 2006), Statistische Nutzung kantonalen Steuerregister (ab 2006), Bildungsstatistik (ab 2008). Zum anderen wurden ihr von der Regierung neue Aufgaben übertragen: öffentliches Beschaffungswesen (ab 1999) und Sozialstatistik (ab 2001). Die Stadt St.Gallen löste ihr statistisches Büro im Jahre 2002 auf und erteilt der Fachstelle für Statistik seit dem Jahr 2003 einen Leistungsauftrag.

Aktuell (Stand November 2009) beläuft sich der Stellenetat der Fachstelle für Statistik auf 650 Stellenprozent, die von acht Personen besetzt werden. 80 der 650 Stellenprozent werden von der Stadt St.Gallen finanziert.

Es nehmen aber weiterhin auch zahlreiche Fachämter Aufgaben der öffentlichen Statistik wahr, insbesondere im Bereich der Datenerhebungen.

1.6.2. *Fehlende Planung und Koordination*

Insgesamt ist die aktuelle Situation der öffentlichen Statistik im Kanton St.Gallen dadurch gekennzeichnet, dass weder eine strategische Planung noch die Koordination in einem übergreifenden und institutionalisierten Sinn stattfindet. Nachfolgend wird dieser Situationsbeschreibung in den vier zentralen Tätigkeitsbereichen der öffentlichen Statistik konkretisiert.

¹⁹ Gesetz über die kantonale Statistik (Mustergesetz, Januar 2002).

1.6.3. Datenerhebungen

Gemäss einer im Herbst 2006 von der Fachstelle für Statistik durchgeführten Befragung der Generalsekretariate und Ämter ist die kantonale Verwaltung an insgesamt 72 periodisch wiederkehrenden Datenerhebungen beteiligt. 13 dieser Erhebungen laufen bei der Fachstelle für Statistik, die anderen bei insgesamt 33 Fachämtern (einschliesslich Generalsekretariate).

Derzeit findet keine übergreifende strategische Planung und Koordination der statistischen Datenerhebungen statt. Dadurch wird riskiert, dass Synergien (z.B. bei der Durchführung von Erhebungen bei den Gemeinden) nicht genutzt werden. Es besteht auch die Gefahr, dass Datenerhebungen ohne Kenntnis, dass die Daten beim Kanton bereits verfügbar sind, durchgeführt werden. Ein Teil der Datenerhebungen beschränkt sich auf das Informationsbedürfnis eines einzelnen Amtes, obwohl mit geringem Zusatzaufwand die Bedürfnisse weiterer Ämter und der Öffentlichkeit abgedeckt werden könnten.

Die Regierung des Kantons St.Gallen verfügt derzeit nicht über die Kompetenz, statistische Datenerhebungen mit Teilnahmeobligatorium anzuordnen. Angesichts des Umstandes, dass der Bund bei den von ihm angeordneten Erhebungen (z.B. Volkszählung) die geographischen Differenzierungen zunehmend reduziert, kann sich diese fehlende Kompetenz in Zukunft als Mangel bemerkbar machen.

Es wird heute erwartet, dass sich Datenerhebungen wenn immer möglich auf bereits bestehende administrative Verwaltungsregister abstützen, um den Aufwand für die Datenbeschaffung sowie die Zielgruppen zu reduzieren. Die rechtliche Legitimation der statistischen Nutzung von Verwaltungsregistern fehlt jedoch heute im Kanton St.Gallen. Auch fehlt ein Auftrag, die kantonalen administrativen Register systematisch auf ihre statistische Nutzbarkeit zu prüfen, im Hinblick darauf, das in ihnen steckende statistische Informationspotential zu erkennen und zu nutzen.

1.6.4. Datenhaltung

Damit die erhobenen statistischen Daten auf Dauer zur Verfügung stehen und genutzt werden können, müssen sie dokumentiert und archiviert werden. Diese Prozesse laufen in der kantonalen Verwaltung zur Zeit vollständig dezentral und unkoordiniert. Dadurch entsteht per Saldo ein unnötig grosser Aufwand. Zudem ist das Datenmaterial wegen der Vielzahl von Ablagesystemen nicht optimal nutzbar – vor allem nicht über die Grenzen des jeweiligen Ablagebetreibers hinaus – und es ist auch nicht sicher gestellt, dass die Dokumentation in einer Art erfolgt, wie dies für eine nachhaltige Nutzung nötig ist.

1.6.5. Datenanalyse

Der grösste Mangel im Bereich der statistischen Datenanalyse besteht darin, dass kantonale gesetzliche Grundlagen für Datenverknüpfungen zu statistischen Zwecken fehlen. Da die technischen Möglichkeiten für Datenverknüpfungen in den letzten Jahren gewachsen sind und noch weiter zunehmen werden, ist ein rechtlicher Rahmen für die statistische Verknüpfungstätigkeit nötig, zumal diffuse Ängste bezüglich einem Datenmissbrauch in der Bevölkerung weit verbreitet sind.

Auf Bundesebene ist der Tätigkeitsbereich «Datenverknüpfungen zu statistischen Zwecken» im Bundesstatistikgesetz geregelt. Es ist zu erwarten, dass es für kantonale Statistikstellen, die sich nicht auf eine entsprechende kantonale Rechtsgrundlage abstützen können, zukünftig schwieriger sein dürfte, vom Bund Daten für Datenverknüpfungsprojekte zu bekommen. Will aber ein Kanton beispielsweise eine aussagekräftige Einkommensstatistik auf der Basis von Registerdaten aufbauen, so kann dies nur mit Datenverknüpfungen realisiert werden, da einzelne Register (Steuerregister, Sozialversicherungsregister usw.) in der Regel nur einen Ausschnitt der verschiedenen Einkommenskomponenten abbilden.

1.6.6. *Publikation statistischer Informationen*

Im Verhältnis zur Anzahl von Datenerhebungen, an denen kantonale Stellen beteiligt sind (vgl. Abschnitt 1.6.3), nimmt sich die Publikation von statistischen Ergebnissen bescheiden aus. Einzig die Fachstelle für Statistik publiziert konsequent zu allen Datenerhebungen, an denen sie beteiligt ist, statistische Informationen.

Wie schon in Bezug auf die Datenerhebungen fehlt auch bezüglich der Publikationen ein strategisches Konzept, welche statistischen Informationen auf Basis der vorliegenden Daten erzeugt und zugänglich gemacht und welches Datenmaterial Dritten zur statistischen Nutzung zur Verfügung gestellt werden soll bzw. kann. Dem Grundsatz der modernen öffentlichen Statistik, statistische Informationen für einen breiten Kreis von Nutzerinnen und Nutzern niederschwellig zugänglich zu machen (vgl. Abschnitt 1.4.2), wird somit noch nicht optimal nachgelebt.

Auf eine pragmatische Art und Weise hat die Fachstelle für Statistik mit Einverständnis der Generalsekretäre-Konferenz ein kantonales Statistikportal aufgebaut (www.statistik.sg.ch), worin alle kantonalen Verwaltungsstellen die Gelegenheit haben, statistische Informationen zu publizieren. Wo diese Gelegenheit nicht wahrgenommen wird, bemüht sich die Fachstelle für Statistik darum, auf die anderswo publizierten Statistikinhalte zu verlinken. Damit soll sichergestellt werden, dass die Statistiknutzenden von einem Portal aus Zugang auf alle Statistikinhalte erhalten. Durch eine verbindlichere Koordination könnte dieses Ziel noch optimaler umgesetzt werden.

Dass statistische Informationen nach professionellen Qualitätskriterien produziert werden, wird derzeit einzig von der Fachstelle für Statistik gegen aussen dokumentiert. Im Sinne des oben dargestellten Aufgabenprofils der öffentlichen Statistik (vgl. Abschnitt 1.4.2) müsste dieses Selbstverständnis auf alle statistischen Akteure der Kantonsverwaltung ausgedehnt werden.

1.7. **Aktuelle Herausforderungen der öffentlichen Statistik**

Am 1. November 2006 wurde das eidgenössische Registerharmonisierungsgesetz²⁰ in Kraft gesetzt. Auf seiner Grundlage sollen künftig valide statistische Daten zur Bevölkerung aus Verwaltungsregistern gewonnen werden. Eine besondere Bedeutung wird dabei die neue AHV-Versichertennummer einnehmen, die als eindeutiger Personenidentifikator eingesetzt werden kann. Doppelzählungen können auf diese Weise vermieden werden und Informationen aus verschiedenen Registern (z.B. Einwohnerkontrolle und zentrales Ausländerregister) können eindeutig miteinander verknüpft werden.

Die Registerharmonisierung bietet auch für die kantonale Statistik das Potential für eine ganz erhebliche Qualitätsverbesserung im Bereich der statistischen Daten zur Bevölkerung. Damit dieses Potential umgesetzt werden kann, ist die Verwendung der neuen AHV-Versichertennummer unabdingbar. Das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung verlangt dazu eine kantonale gesetzliche Grundlage. Diese wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf geschaffen.

2. **Vorgehen und Vernehmlassungsverfahren**

2.1. **Konzept der Regierung**

Die Regierung des Kantons St.Gallen verabschiedete am 4. Dezember 2007 ein Konzept zur «Konsolidierung und Optimierung der Öffentlichen Statistik im Kanton St.Gallen». Sie beauftragte das Volkswirtschaftsdepartement, auf der Basis dieses Konzeptes einen Entwurf für ein kantonales Statistikgesetz zu erarbeiten.

²⁰ Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 (SR 431.02; Registerharmonisierungsgesetz, RHG).

2.2. Erarbeitung Gesetzesentwurf

Im Verlauf des Jahres 2008 erarbeitete das Volkswirtschaftsdepartement in Zusammenarbeit mit einer interdepartementalen Arbeitsgruppe, in der auch ein Gemeindevertreter Einsitz nahm, einen ersten Gesetzesentwurf. Der erarbeitete Entwurf wurde einem interdepartementalen Mitberichtsverfahren unterzogen und von der Regierung vom 18. Juni bis 15. August 2009 in die allgemeine Vernehmlassung gegeben. Der Entwurf orientiert sich bezüglich des notwendigen Inhalts am Bundesstatistikgesetz, den in anderen Kantonen bestehenden gesetzlichen Grundlagen und am Mustergesetz der KORSTAT (vgl. Abschnitt 1.5). Allerdings wurde – insbesondere gegenüber dem Mustergesetz – eine klarere Gliederung und eine einfachere Sprache angestrebt, weshalb das Mustergesetz nicht unverändert übernommen werden konnte.

Der Entwurf wurde mehrheitlich positiv aufgenommen. Umstritten ist hingegen die Möglichkeit, Personen und Organisationen bei Erhebungen zur Auskunft verpflichten zu können, wenn Vollständigkeit, Repräsentativität, Vergleichbarkeit oder Aktualität einer Statistik dies erfordern (vgl. Art. 15 des Entwurfs). Die Schweizerische Volkspartei (SVP) lehnt eine solche Auskunftspflicht grundsätzlich ab, weil sie unter dem «Deckmantel der Statistik» ein Schritt zum «gläsernen Bürger» sei. Auch die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) steht der Auskunftspflicht kritisch gegenüber. Sie verlangt zwar keinen völligen Verzicht, aber eine Einschränkung auf Umstände, bei denen eine Auskunftspflicht unbedingt notwendig ist. Die Regierung anerkennt, dass dem Datenschutz und dem informationellen Selbstbestimmungsrecht auch im Bereich der Statistik Rechnung getragen werden muss. Sie ist aber der Meinung, dass Art. 15 2. Satzteil und Art. 13 des Entwurfs genügend Schutz vor unnötigen Erhebungen bietet. Zudem stellt Art. 22 des Entwurfs sicher, dass statistische Daten nur für statistische Zwecke verwendet werden dürfen. Die sehr eingeschränkte Möglichkeit, eine Erhebung mit Auskunftspflicht zu statuieren, erscheint daher als vertretbar. Die Notwendigkeit einer Auskunftspflicht zeigt sich am Beispiel der Bildungsstatistik, die wegen fehlenden Auskünften von privaten Bildungsinstitutionen heute noch unvollständig ist.

Auf weitere Einwände aus der Vernehmlassung wird beim jeweiligen Sachthema oder bei den Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen eingegangen. Anzumerken ist, dass verschiedene Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer Regelungen zu Sachbereichen vorschlugen, die nicht im Gesetz, sondern später in der Verordnung zu regeln sind. Dies gilt insbesondere für organisatorische Fragen.

2.3. Notwendigkeit eines Statistikgesetzes

In der Vernehmlassung wurde die Frage aufgeworfen, ob der Erlass eines speziellen Statistikgesetzes notwendig sei. Hierzu ist vorab darauf hinzuweisen, dass verschiedene Aspekte der öffentlichen Statistik zwingend auf formell-gesetzlicher Ebene geregelt werden müssen. Insbesondere die Auskunftspflicht von Privaten bei Datenerhebungen, das Recht zur statistischen Nutzung von Registerdaten sowie die Nutzung der AHV-Versichertennummer als Identifikator für statistische Auswertungen können nicht auf Verordnungsstufe eingeführt werden, sondern erfordern eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn. Auch die notwendige Anpassung des kantonalen Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSG) erfordert eine Regelung auf Gesetzesstufe, da das Datenschutzgesetz nicht durch eine Verordnung der Regierung abgeändert werden kann. Es stellt sich somit nicht die Frage, ob auf formell-gesetzliche Regeln zur öffentlichen Statistik verzichtet werden kann, sondern höchstens, ob diese Regeln in einem neuen, eigenständigen Gesetz zusammengefasst werden sollen. Die Regierung ist der Ansicht, dass es sowohl für die dem Statistikgesetz unterstehenden Privaten als auch für die Verwaltungsstellen einfacher und benutzerfreundlicher ist, wenn sämtliche Regelungen zur öffentlichen Statistik in einem Erlass gefunden werden können und nicht in verschiedenen Erlassen zusammengesucht werden müssen.

Nicht zuletzt lässt es die zunehmende Relevanz der öffentlichen Statistik für die Staatsführung und die Meinungsbildung im demokratischen Prozess angebracht erscheinen, die Bedeutung der öffentlichen Statistik durch den Erlass eines selbständigen Statistikgesetzes zu betonen.

3. Grundzüge des neuen Statistikgesetzes

3.1. Geltungsbereich

Das Statistikgesetz regelt grundsätzlich alle statistische Tätigkeiten, welche die Kantonsverwaltung entweder selber ausführt oder durch Dritte ausführen lässt (zu den Ausnahmen vgl. hinten Abschnitt 4.1, Bemerkungen zu Art. 2). Es gilt also nicht nur für Statistiken, die der Kanton veranlasst, sondern grundsätzlich auch für Statistiken, die von kantonalen Dienststellen im Auftrag des Bundes geführt werden. Bei solchen Statistiken ist es denkbar, dass sowohl das Bundesstatistikgesetz als auch das kantonale Statistikgesetz anwendbar sind, wobei im Fall von widersprechenden Regelungen das Bundesrecht vorgeht.

Der Begriff der statistischen Tätigkeit umfasst jede Tätigkeit, die darauf ausgerichtet ist, statistische Informationen zu erzeugen oder zu verbreiten (vgl. Art. 1 Bst. d). Insbesondere gehören zu den statistischen Tätigkeiten die Datenerhebung, die Datenaufbereitung, die Auswertung, Speicherung und Verbreitung der Daten und der dabei gewonnenen statistischen Informationen sowie die Konzeption und Dokumentation all dieser Tätigkeiten.

3.2. Organisatorische Grundstruktur

Die statistischen Tätigkeiten innerhalb der Kantonsverwaltung werden nicht umfassend zentralisiert. Es werden weiterhin zahlreiche Statistiken dezentral in den thematisch zuständigen Dienststellen geführt werden, insbesondere dort, wo die Datenerhebung eng mit den Fachaufgaben der Dienststelle verschmolzen ist oder besondere Sachkenntnisse erfordert, über die nur die thematisch zuständige Dienststelle verfügt.

Der Kanton setzt aber eine kantonale Statistikstelle ein, welche die statistischen Tätigkeiten der verschiedenen kantonalen Dienststellen koordiniert und mittels Standards, Weisungen und Arbeitshilfen fachlich führt. Zudem führt die kantonale Statistikstelle auch selber statistische Tätigkeiten aus. Es wird zukünftig gezielt nach den Kriterien Effizienz, Qualität und Synergien entschieden werden, ob die kantonale Statistikstelle für eine Datenerhebung zuständig ist oder die thematisch betroffene Dienststelle. Eine Zentralisierung wird nur soweit erfolgen, als sie massgeblich zur Erreichung der genannten Ziele beiträgt.

Stellung und Kompetenzen der kantonalen Statistikstelle innerhalb der Kantonsverwaltung werden im Gesetz nur in den Grundzügen geordnet. Die Organisation der kantonalen Statistikstelle fällt in die Organisationsfreiheit der Regierung und wird auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Für die Statistik wird wie bereits in anderen Aufgabenbereichen des Kantons das Instrument des Mehrjahresprogramms eingeführt. Das Mehrjahresprogramm stellt sicher, dass die statistischen Tätigkeiten des Kantons auf Basis einer Gesamtschau politisch festgelegt werden. Es wird von den betroffenen Departementen gemeinsam erarbeitet und von der Regierung beschlossen. Zeitlich und inhaltlich wird das Mehrjahresprogramm auf das Regierungsprogramm abgestimmt. Die Dauer und der Beginn des Mehrjahresprogramms werden so festgelegt werden, dass die beiden Programme inhaltlich optimal aufeinander abgestimmt werden können.

Die SVP forderte im Vernehmlassungsverfahren, das Mehrjahresprogramm sei nicht von der Regierung, sondern vom Kantonsrat zu erlassen. Nach Auffassung der Regierung handelt es sich beim Mehrjahresprogramm jedoch um ein Führungsinstrument für die Verwaltungstätigkeit, für welche die Exekutive verantwortlich ist. Es ist hier auch auf das Regierungsprogramm zu verweisen, das ebenfalls nicht vom Kantonsrat erlassen wird.

3.3. Datenerhebungen

Das Statistikgesetz führt den Grundsatz ein, dass das Erheben von statistischen Daten eine spezifische Rechtsgrundlage voraussetzt. Die Dienststellen der Kantonsverwaltung dürfen nicht nach freiem Belieben statistische Daten erheben, sondern die Erhebung muss im Mehrjahresprogramm vorgesehen oder gesetzlich vorgeschrieben sein. Treten während der Geltungsdauer eines Mehrjahresprogramms neue, dringende Statistikbedürfnisse auf, muss die Erhebung von der Regierung gesondert beschlossen werden.

Im Weiteren statuiert das Statistikgesetz den Grundsatz des Vorrangs der Indirekterhebung. Eine Direkterhebung darf nur durchgeführt werden, wenn die Daten nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand aus einer bestehenden Datensammlung erhoben werden können. Die Bestimmung richtet sich einerseits an den Gesetzgeber und den Ordnungsgeber, die angehalten werden, Direkterhebungen auf das Notwendigste zu beschränken. Andererseits richtet sie sich an alle Dienststellen, die eine Datenerhebung konkret anordnen, und ist in diesem Sinn unmittelbar anwendbar.

Der Grundsatz des Vorrangs der Indirekterhebung kann nur umgesetzt werden, wenn die Inhaber von Datensammlungen verpflichtet sind, der Erhebungsstelle Auskunft aus ihren Datensammlungen zu erteilen. Das Statistikgesetz statuiert daher eine generelle Auskunftspflicht für Dienststellen der Kantonsverwaltung und der Gemeindeverwaltungen bei allen Erhebungen der kantonalen Statistik, sowie die Möglichkeit, gegenüber Dritten für einzelne, bestimmte Erhebungen eine Auskunftspflicht anzuordnen. Zudem verpflichtet das Statistikgesetz alle Dienststellen der Kantonsverwaltung und der Gemeindeverwaltungen, der kantonalen Statistikstelle Auskunft über die Struktur ihrer amtlichen Register zu geben. Es geht dabei nicht um Auskünfte über einzelne Daten aus dem Register, sondern um Auskünfte über Aufbau und Struktur des Registers. Diese Angaben ermöglichen der kantonalen Statistikstelle, die Nutzbarkeit des Registers für die kantonale Statistik zu beurteilen.

Die Teilnahme an einer Erhebung der kantonalen Statistik wird in der Regel nicht entschädigt. Dies gilt unabhängig davon, ob die Auskünfte freiwillig erteilt werden oder ob eine Auskunftspflicht besteht. Es gilt auch für Auskünfte von Gemeinden, selbst wenn diesen aus der Teilnahme an der Erhebung ein gewisser Verwaltungsaufwand entsteht. Die Unentgeltlichkeit rechtfertigt sich dadurch, dass die statistischen Informationen der gesamten Öffentlichkeit und damit auch den Befragten zugute kommen.

3.4. Datenhaltung

Das Statistikgesetz enthält lediglich die grundlegenden Grundsätze der Datenhaltung. Statistische Daten und Informationen werden so erhoben und aufbewahrt, dass ihre nachhaltige Nutzung sichergestellt ist und Angaben über die den Informationen zugrunde liegenden Begriffsdefinitionen, die Quellen sowie die Erhebungs- und die Auswertungsmethoden nachvollziehbar sind.

Die Einzelheiten der Datenhaltung werden auf Verordnungsstufe geregelt, da es dabei um organisatorische Fragen geht, die in die Organisationsfreiheit der Regierung fallen. Mittelfristig ist vorgesehen, die Daten der kantonalen Statistik und deren Dokumentation zentral abzulegen. Die kantonalen Verwaltungsstellen, die statistische Informationen produzieren, sollen verpflichtet werden, ihre Daten in diesem «statistischen Datenwarenhause» abzulegen. Die kantonale Statistikstelle unterhält eine Software, die es allen Berechtigten ermöglicht, auf die im statistischen Datenwarenhause abgelegte Daten zuzugreifen und Auswertungen vorzunehmen. Es ergreift die nötigen technischen Vorkehrungen, um den Missbrauch von Personendaten auszuschliessen.

Weil von einem statistischen Datenwarenhause mit einem daran gekoppelten Auswertungswerkzeug auch die Gemeinden sowie verwaltungsexterne Dritte profitieren können, ist der Auf-

bau des statistischen Datenwarenhouses nicht im vorliegenden Gesetzgebungsprojekt zu regeln, sondern als E-Government-Projekt in den entsprechenden Massnahmenplan aufzunehmen.

3.5. Datenanalyse und Informationsvermittlung

Die kantonale Statistik ist nicht ein blosses Vollzugshilfsmittel für die Verwaltung, sondern sie soll auch der Öffentlichkeit statistische Informationen über Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt vermitteln (vgl. Art. 3 Abs. 1). Dementsprechend sind die statistischen Informationen der kantonalen Statistik öffentlich zugänglich, wobei das Statistikgesetz die Statistikproduzenten zu einer aktiven Informationsverbreitung verpflichtet.

Der Zugang zu statistischen Informationen ist nicht nur allgemein öffentlich, sondern in der Regel auch kostenlos. Lediglich der Bezug von gedruckten Publikationen kann gebührenpflichtig erklärt werden, wobei von den Gemeinden, welche die verwendeten statistischen Daten geliefert haben, keine Gebühr verlangt werden darf.

Kostenlos ist im Weiteren auch die Verwendung von statistischen Informationen durch Dritte. Dies gilt selbst für die kommerzielle Nutzung von statistischen Informationen, da das Statistikgesetz eine möglichst breite Nutzung der erarbeiteten statistischen Informationen anstrebt.

3.6. Datenschutz und Datenabgabe

Der Datenschutz von Personendaten ist im Datenschutzgesetz geregelt. Dieses regelt unter anderem die zweckgemässe Bearbeitung der Daten (Art. 4 Abs. 2 DSG), die Datensicherheit (Art. 4 Abs. 3 DSG) und die Bekanntgabe von Personendaten (Art. 7 und Art. 11 ff. DSG). Verstösst eine Amtsperson der kantonalen oder kommunalen Verwaltung gegen diese Bestimmungen, kann dies gestützt auf Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) als Verletzung des Amtsgeheimnisses bestraft werden. Verletzt eine verwaltungsexterne Person, die von einer Behörde zur Datenbearbeitung beauftragt wurde, datenschutzrechtliche Bestimmungen, kann dies nach Art. 40 DSG bestraft werden. Der korrekte Umgang mit Personendaten wird somit durch das Datenschutzgesetz und das allgemeine Amtsgeheimnis sichergestellt.

Das Datenschutzgesetz gilt allerdings nicht für alle statistischen Daten, sondern nur für Personendaten, d.h. für Daten, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar (natürliche oder juristische) Person beziehen (Art. 1 Bst. a DSG). Es stellt sich daher die Frage, ob es im Statistikgesetz zusätzlich einen Datenschutz für nicht-personenbezogene Daten oder für anonymisierte Personendaten braucht. Die Frage ist insofern zu verneinen, als sämtliche statistische Daten dem Amtsgeheimnis nach Art. 68 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) unterstehen und die widerrechtliche Bekanntgabe solcher Daten durch Amtspersonen nach Art. 320 StGB strafbar ist.

Nicht von Art. 320 StGB erfasst ist die widerrechtliche Bekanntgabe von Daten durch verwaltungsexterne Personen sowie die zweckwidrige Verwendung statistischer Daten. Das Statistikgesetz stellt daher die widerrechtliche Bekanntgabe und die zweckwidrige Verwendung von statistischen Daten durch verwaltungsexterne Personen unter Strafe (vgl. Art. 30).

Im Vernehmlassungsverfahren wurde von mehreren Teilnehmenden eine Verstärkung des Datenschutzes gefordert. Die Fachstelle für Datenschutz forderte insbesondere, im Statistikgesetz sei speziell auf die Pflicht zur Geheimhaltung von statistischen Personendaten hinzuweisen. Wie oben ausgeführt, folgt die Geheimhaltungspflicht für Personendaten jedoch schon aus dem Datenschutzgesetz. Zudem behält das Statistikgesetz an verschiedenen Stellen die Regelungen des Datenschutzgesetzes ausdrücklich vor (vgl. Art. 4 Abs. 2, Art. 12 Abs. 2, Art. 16 Bst. a, Art. 19 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 2). Auf die Normierung eines speziellen Statistikgeheim-

nisses neben dem allgemeinen Amtsgeheimnis und den Geheimhaltungsvorschriften des Datenschutzgesetzes kann daher verzichtet werden. Hingegen wird die in der Vernehmlassung geforderte Verstärkung des Datenschutzes durch verschiedene Anpassungen des Vernehmlassungsentwurfs erfüllt:

- Einerseits wird die Strafbestimmung von Art. 30 auf sämtliche verwaltungsexternen Personen ausgedehnt. Allerdings wird unverändert nur vorsätzliches Handeln unter Strafe gestellt, da nicht jedes Fehlverhalten strafwürdig ist. Hingegen kann die entsprechende Person bei fahrlässigen Verstößen gegen das Zweckbindungsgebot oder die Geheimhaltungspflicht von weiteren Datenbezügen ausgeschlossen werden.
- Andererseits regelt Art. 22 Abs. 3 neu, dass Verfügungen, die auf einer zweckwidrigen Verwendung von statistischen Daten beruhen, anfechtbar sind (vgl. Abschnitt 4.5). Damit wird sichergestellt, dass die Verwaltung aus einer zweckwidrigen Verwendung von statistischen Daten keinen Vorteil erlangen kann.
- Schliesslich wird Art. 26 Abs. 3 gegenüber dem Entwurf dahingehend abgeändert, dass Verknüpfungen von nicht-anonymisierten Personendaten generell nicht abgespeichert werden dürfen. Dementsprechend ist auch eine Abgabe von solchen verknüpften Daten an Dritte technisch ausgeschlossen. In der Praxis bedeutet dies, dass die Verknüpfung innerhalb eines Auswertungsprogramms vorgenommen wird, das lediglich Auswertungsergebnisse aus den Verknüpfungen liefert, aber keine verknüpften Einzeldaten zu bestimmten Personen.

4. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 (Begriffe)

«Statistische Informationen»

Statistische Informationen sind das Ergebnis einer statistischen Auswertung von Einzeldaten. Beispiel: Die statistische Information «Anzahl registrierte Langzeitarbeitslose» kann aus den Daten zu den einzelnen Arbeitslosen und dem dort festgehaltenen Eintrittsdatum berechnet werden. Anzumerken ist, dass statistische Informationen nicht nur aus statistischen Daten, sondern auch durch statistische Auswertung von Vollzugsdaten gewonnen werden können.

«Statistische Daten»

Daten sind statistische Daten, wenn sie zum Zweck erhoben werden, aus ihnen durch Verdichtung Erkenntnisse über Eigenschaften und Zusammenhänge von Massenerscheinungen zu gewinnen. Daten, die zwar statistisch ausgewertet werden können, aber zu Vollzugszwecken erhoben wurden, sind – sofern kein zweiter Erhebungsschritt erfolgt (vgl. unten) – keine statistischen Daten. Ist der Erhebungszweck nicht eindeutig bestimmbar, so ist darauf abzustellen, wie die Daten verwendet werden. Lösen die Daten als Einzeldaten konkrete Vollzugsmassnahmen aus, handelt es sich in der Regel um Vollzugsdaten.

Wie bereits angetönt können auch Vollzugsdaten – d.h. Daten, die zu Vollzugszwecken erhoben wurden – statistisch ausgewertet werden. So können zum Beispiel Daten des Ausländeramts, die für den Vollzug des Ausländerrechts erhoben wurden, für eine statistische Auswertung beigezogen werden. Es sind diesbezüglich zwei Fälle zu unterscheiden:

- Die Vollzugsbehörde – im Beispiel das Ausländeramt – führt die statistische Auswertung direkt auf den Vollzugsdaten durch. Die Daten bleiben in diesem Fall Vollzugsdaten, da sie nicht zu statistischen Zwecken erhoben wurden.
- Die Vollzugsbehörde scheidet aus ihren Vollzugsdaten einen Datensatz aus, auf dem eine andere Stelle statistische Auswertungen durchführt. Es bestehen dann zwei «Datentöpfe», die auf unterschiedlichen Erhebungsschritten beruhen. Der eine Datentopf umfasst die Vollzugsdaten, die von der Vollzugsbehörde zu Vollzugszwecken erhoben und verwendet werden. Der zweite Datentopf umfasst die statistischen Daten, die – in einem zweiten Erhebungsschritt – für statistische Zwecke aus den Vollzugsdaten ausgesondert wurden. In-

haltlich können die beiden Datentöpfe zeitweise identisch sein. Knüpft im Statistikgesetz eine Regelung am Begriff der statistischen Daten an, sind aber nur die für statistische Zwecke ausgesonderten Daten gemeint.

Für die Qualifikation als «statistische Daten» ist somit der jeweils letzte Erhebungsschritt massgebend. Hingegen spielt es keine Rolle, zu welchem Zweck eine Statistik erhoben bzw. benötigt wird. Wird eine Statistik unmittelbar zu Vollzugszwecken benötigt – z.B. für die Planung von Spitalkapazitäten – so bleiben die der Statistik zugrunde liegenden Daten «statistische Daten».

«*Statistische Tätigkeit*»

Vgl. Abschnitt 3.1.

Art. 2 (Geltungsbereich)

Das Statistikgesetz gilt für alle statistischen Tätigkeiten, die von einer Dienststelle der Kantonsverwaltung ausgeführt oder in Auftrag gegeben werden (zum Begriff der statistischen Tätigkeit vgl. Abschnitt 3.1). Dabei gilt grundsätzlich nicht nur der Umgang mit statistischen Daten als statistische Tätigkeit, sondern auch der Umgang mit Vollzugsdaten, soweit dieser darauf ausgerichtet ist, statistische Informationen zu erzeugen. Allerdings knüpfen einzelne Bestimmungen des Statistikgesetzes unmittelbar am Begriff der statistischen Daten an und gelten dann nicht für die entsprechende Tätigkeit mit Vollzugsdaten (z.B. die Bestimmungen über die Datenerhebung, vgl. Abschnitt 4.3).

Unter «Kantonsverwaltung» sind die Dienststellen der Zentralverwaltung, Parlamentsdienste, und selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten zu verstehen sowie Private, denen Staatsaufgaben übertragen sind (vgl. Art. 1 Abs. 2 StVG). Die Gerichte gehören nicht zur Kantonsverwaltung und unterstehen dem Statistikgesetz nicht. Auch die eigenständige statistische Tätigkeit der Gemeinden untersteht nicht dem Statistikgesetz.

Im Weiteren ist die wissenschaftliche, statistische Tätigkeit von Lehr- und Forschungsstätten vom Geltungsbereich des Statistikgesetzes ausgenommen. Zu erwähnen sind hier insbesondere die Universität St.Gallen und die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen sowie die Institute für klinische Mikrobiologie und Immunologie (IKMI) und für klinische Chemie und Hämatologie (IKCH). Grund für diese Ausnahme ist die Wissenschaftsfreiheit (vgl. Art. 20 BV), welche die Wahl und Ausgestaltung der Forschungsmethode garantiert. Dementsprechend gilt die Ausnahme von Art. 2 Abs. 2 nur für statistische Tätigkeiten im Rahmen der wissenschaftlichen Tätigkeit. Erstellt eine Lehr- oder Forschungsstätte im Rahmen ihrer administrativen Tätigkeit eine Statistik – z.B. über die Studiendauer ihrer Studierenden – untersteht diese statistische Tätigkeit dem Statistikgesetz.

Die Regierung erhält die Kompetenz, den Geltungsbereich des Statistikgesetzes weiter zu beschränken, wobei sowohl personelle als auch sachliche Einschränkungen möglich sind. Insbesondere ist vorgesehen, statistische Tätigkeiten, die dem verwaltungsinternen Controlling dienen, sowie bestimmte, kleinere Erhebungen vom Statistikgesetz auszunehmen. Es geht dabei einerseits um Auswertungen, mit denen Verwaltungsabläufe kontrolliert und gesteuert werden. Zum anderen geht es um Erhebungen, die für ein bestimmtes Projekt benötigt werden und nach Abschluss des Projektes nicht mehr gebraucht werden. Als Beispiel kann die Erhebung über die Ladenöffnungszeiten von Kiosken genannt werden, die das Volkswirtschaftsdepartement im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung (sGS 552.1) durchführte.

Art. 3 und 4, Kantonale Statistik

«Kantonale Statistik» bezeichnet die Gesamtheit aller statistischen Tätigkeiten der Kantonsverwaltung.

Hauptaussage von Art. 3 ist, dass die kantonale Statistik nicht bloss ein Vollzugshilfsmittel für die Verwaltung ist. Sie soll auch Informationsbedürfnisse weiterer Kreise abdecken, wobei es sich um allgemeine Informationsbedürfnisse handeln muss. Es ist zum Beispiel nicht Aufgabe der kantonalen Statistik, statistische Informationen über die Kundinnen und Kunden eines einzelnen Wirtschaftsunternehmens zu erarbeiten.

Die statistische Tätigkeit ist nach wissenschaftlich anerkannten Methoden und Grundsätzen auszuführen (Art. 4 Abs. 1). Das bedeutet einerseits, dass die ausführenden Personen für die statistische Tätigkeit ein gewisses fachliches Wissen benötigen. Sie müssen zum Beispiel abschätzen können, ob das Datenmaterial für eine statistische Auswertung ausreicht. Andererseits folgt aus dem Vorrang wissenschaftlich anerkannter Methoden, dass statistische Informationen nach fachlichen Kriterien zu erarbeiten und darzustellen sind. Diese fachliche Unabhängigkeit beinhaltet insbesondere, dass statistische Informationen ohne politische Wertungen und Schlussfolgerungen veröffentlicht werden bzw. dass die statistische Information und politische Schlussfolgerungen klar getrennt werden. In diesem Sinn ist die Statistik einer neutralen Information verpflichtet.

Art. 4 Abs. 2 hält fest, dass statistische Informationen (nicht aber statistische Daten) grundsätzlich öffentlich sind. Gleichzeitig wird festgehalten, dass dieser Grundsatz nur unter dem Vorbehalt der Gesetzgebung über den Datenschutz gilt, der in Art. 19 ff. einerseits näher umschrieben wird. Andererseits sind in Art. 19 Abs. 1 und 2 die Einschränkungen, insbesondere der Vorbehalt der Gesetzgebung über den Datenschutz geregelt.

Art. 4 Abs. 3 stellt die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von statistischen Informationen sicher. Wesentlich ist insbesondere, dass die einer Statistik zugrunde liegenden Begriffsdefinitionen offen gelegt werden, damit klar ist, zu welchen Fakten die Statistik eine Aussage macht. Beispielsweise muss bei einer Bevölkerungsstatistik angegeben werden, was unter «Bevölkerung» zu verstehen ist (ständige Wohnbevölkerung, Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung, Schweizerinnen und Schweizer usw.).

4.2. Organisation

Art. 5 bis 7 (Mehrjahresprogramm)

Vgl. Abschnitt 3.2.

Art. 8 und 9 (Kantonale Statistikstelle)

Zu den Aufgaben und Kompetenzen der kantonalen Statistikstelle vgl. vorn Abschnitt 3.2.

Art. 8 lässt offen, in welcher Form die kantonale Statistikstelle geführt wird. Sie kann wie bisher als Fachstelle geführt werden oder als Amt ausgestaltet oder auf eine Trägerschaft ausserhalb der Zentralverwaltung – z.B. eine öffentlich-rechtliche Anstalt – übertragen werden. Letzteres wie auch eine allfällige interkantonale Zusammenarbeit erfordert allerdings eine zusätzliche gesetzliche Grundlage.

Im Bereich der Dienstleistungen für Personen und Organisationen ausserhalb der Kantonsverwaltung können Konflikte zu privaten Dienstleistungserbringern entstehen. Es ist nicht selbstverständlich, dass eine staatliche Dienststelle Leistungen erbringen darf, die auch von Privaten erbracht werden können. Die «privatwirtschaftliche» Tätigkeit der kantonalen Statistikstelle soll daher durch die gesetzliche Grundlage in Art. 9 ermöglicht werden. Jedoch werden die Dienstleistungen auf die Auswertung von bestehenden statistischen Daten der kantonalen Statistik

eingeschränkt. Solche Dienstleistungen werden hauptsächlich von Firmen, Interessengruppen, wissenschaftlichen Instituten, Medien, Lehrkräften, Personen in Ausbildung sowie von Privatpersonen in Anspruch genommen.

Aus der Beschränkung auf bestehende statistische Daten ergibt sich, dass die kantonale Statistikstelle keine Daten für Personen und Organisationen ausserhalb der Kantonsverwaltung erheben darf und zwar weder durch Direkterhebung noch aus amtlichen Registern. Eine Ausnahme gilt bei Dienstleistungen für Gemeinden. Nach Art. 9 Abs. 3 kann die kantonale Statistikstelle durch Vereinbarung statistische Aufgaben der Gemeinde übernehmen, was sämtliche statistische Tätigkeiten und damit auch die Datenerhebung umfasst.

Art. 10 (Zusammenarbeit)

Art. 10 legitimiert und beauftragt den Kanton, mit anderen Organisationen der öffentlichen Statistik zusammenzuarbeiten um die Erreichung der Ziele der kantonalen Statistik zu fördern. Als Zusammenarbeitspartner kommen in erster Linie Träger der öffentlichen Statistik des Bundes und der Kantone in Betracht, für den Kanton St.Gallen als Grenzkanton aber auch regionale Statistikorganisationen der Nachbarländer.

4.3. Datenerhebung

Art. 11 bis 13 (Grundsätze)

Der Grundsatz, dass Datenerhebungen eine Grundlage im Gesetz, dem Mehrjahresprogramm oder einem Beschluss der Regierung haben müssen, betrifft sowohl Direkterhebungen, bei denen statistische Daten direkt bei den betroffenen Personen oder Organisationen erhoben werden, als auch sogenannte Indirekterhebungen, bei denen die benötigten Daten aus bestehenden Datensammlungen gewonnen werden. Art. 11 regelt nur die Erhebung von statistischen Daten, nicht aber das Erheben von Vollzugsdaten, selbst wenn diese für statistische Auswertungen verwendet werden. Ausgenommen sind auch Erhebungen für Statistiken, welche die Regierung gestützt auf Art. 2 Abs. 3 vom Geltungsbereich des Statistikgesetzes ausgenommen hat.

Neben dem Grundsatzentscheid, dass eine bestimmte Erhebung durchgeführt wird, sind oft weitere Fragen zu regeln, wie zum Beispiel der genaue Erhebungsgegenstand, die Art der Durchführung, die Erhebungsstelle, der Kreis der Befragten, die Periodizität der Erhebung usw. Zu regeln sind insbesondere auch die datenschutzrechtlichen Aspekte der Erhebung, soweit sie nicht durch die Gesetzgebung über den Datenschutz abschliessend geregelt sind. Art. 12 bezeichnet die Stelle des Kantons, die für den Erlass von ergänzenden Regelungen zuständig ist.

Art. 13 statuiert den Grundsatz, dass statistische Daten nach Möglichkeit auf dem Weg der Indirekterhebung aus bestehenden Datensammlungen erhoben werden. Dabei soll der Kanton in erster Linie auf seine eigenen Datensammlungen zugreifen, bevor er die Daten beim Bund oder den Gemeinden erhebt.

Art. 14 bis 16 (Mitwirkungspflicht)

Art. 14 bis 16 regeln die Mitwirkungspflichten bei der Erhebung von statistischen Daten für die kantonale Statistik. Aufgrund der Begriffsumschreibung der kantonalen Statistik in Art. 1 Bst. d gelten die Mitwirkungspflichten nicht nur für Erhebungen, die auf einer kantonalen Grundlage beruhen, sondern auch für Erhebungen, die der Kanton im Auftrag des Bundes durchführt. Das Bundesrecht kann für Erhebungen des Bundes aber eigene Mitwirkungspflichten vorsehen, wobei jeweils zu prüfen ist, ob diese anstelle oder zusätzlich zu den Mitwirkungspflichten des kantonalen Rechts gelten.

Art. 14 Bst. a ermächtigt und verpflichtet die Dienststellen der Kantons- und der Gemeindeverwaltung, der kantonalen Statistik Daten aus ihren Datensammlungen zur Verfügung zu stellen. Die Auskunftspflicht besteht gegenüber der zuständigen Stelle des Kantons nach Art. 12 Abs. 3 oder einer von dieser bezeichneten Organisationseinheit innerhalb oder ausserhalb der Kantonsverwaltung, welche die Erhebung tatsächlich durchführt.

Die Auskunftspflicht nach Art. 14 Bst. a hebt gesetzlich geregelte Geheimhaltungs- und Schweigepflichten des kantonalen Rechts auf, unter dem Vorbehalt, dass die Geheimhaltungs- oder Schweigepflicht die Auskunft zu statistischen Zwecken nicht ausdrücklich ausschliesst (Art. 16 Bst. b). Bei Geheimhaltungsbestimmungen des Bundesrechts ist jeweils in Bezug auf die konkrete Erhebung zu prüfen, ob die Verwendung der Daten zu statistischen Zwecken ausgeschlossen ist. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Geheimhaltungsbestimmung auch das Zugänglichmachen von anonymisierten Daten untersagt. Zudem behält Art. 16 Bst. a für die Bekanntgabe von Personendaten die Gesetzgebung über den Datenschutz vor.

Bei der Pflicht gemäss Art. 14 Bst. b über die Struktur von amtlichen Registern Auskunft zu geben, gilt der Vorbehalt der Gesetzgebung über den Datenschutz und von gesetzlichen Geheimhaltungspflichten nicht, da die Auskunftspflicht sich nicht auf schützenswerte bzw. geschützte Einzeldaten bezieht.

Art. 15 ermöglicht der Regierung, Personen und Organisationen ausserhalb der Kantonsverwaltung zur Auskunft gegenüber der kantonalen Statistik zu verpflichten. Die Auskunftspflicht besteht nicht von Gesetzes wegen, sondern muss von der Regierung für jede Erhebung einzeln angeordnet werden. Es kann sich dabei um eine Direkt- oder um eine Indirekterhebung handeln, wobei der Hauptanwendungsfall von Art. 15 im Bereich der Direkterhebungen liegen dürfte. Der Vorbehalt von gesetzlichen Geheimhaltungspflichten in Art. 16 Bst. b kommt hauptsächlich bei Indirekterhebungen zum Tragen, z.B. wenn bei Ärztinnen oder Ärzten statistische Daten über die Patientinnen und Patienten erhoben werden sollen.

Gestützt auf Art. 15 können die Gemeinden zu Auskünften verpflichtet werden, die über das Zurverfügungstellen von Daten aus bestehenden Datensammlungen hinausgehen. Insbesondere können sie verpflichtet werden, Daten, die bei den Gemeinden vorhanden, aber nicht in eigentlichen Datensammlungen enthalten sind, zusammenzutragen und der kantonalen Statistik zur Verfügung zu stellen.

Art. 17 (Wahrheitspflicht)

Die Verpflichtung zur wahrheitsgetreuen Auskunft gilt sowohl bei freiwilligen als auch bei vorgeschriebenen Auskünften.

Art. 18 (Entschädigung)

Die Regierung kann durch Verordnung oder Beschluss eine Entschädigung vorsehen, wenn die Erhebung bzw. die Auskunft für die Befragten mit grossem Aufwand verbunden ist. Die Voraussetzung des grossen Aufwands stellt klar, dass eine Entschädigung nicht die Regel ist, sondern nur in Ausnahmefällen zugesprochen wird.

4.4. Veröffentlichung und Verwendung von statistischen Informationen

Art. 19 und 20 (Veröffentlichung)

Art. 19 verpflichtet alle Dienststellen der kantonalen Verwaltung, die von ihnen produzierten statistischen Informationen zu publizieren oder auf andere Weise allgemein zugänglich zu machen. Unter Publikation ist die Veröffentlichung in einem zentralen Publikationsgefäss des Kantons, das von der Regierung bezeichnet wird, zu verstehen. Es ist allerdings aus Kapazitätsgründen nicht möglich, sämtliche statistischen Informationen adressatengerecht aufzuarbeiten und zu publizieren. Die eigentliche Publikationspflicht beschränkt sich daher faktisch auf die

wichtigen statistischen Informationen. Dennoch statuiert Art. 19 eine umfassende Veröffentlichungspflicht, da die übrigen statistischen Informationen in anderen Informationskanälen allgemein zugänglich gemacht werden müssen.

Wie in den Bemerkungen zu Art. 3 und 4 ausgeführt hat die Publikation von statistischen Informationen politisch neutral zu erfolgen.

Bei der Erarbeitung von statistischen Informationen und der Festlegung des Zeitpunkts der Veröffentlichung werden die kantonalen Dienststellen, die sich fachlich mit dem Themenfeld befassen, einbezogen. Dies insbesondere auch im Hinblick darauf, alle relevanten Faktoren zu kennen, die zum Zustandekommen der Sachverhalte, welche durch die statistischen Ergebnisse abgebildet werden, beigetragen haben, was ein wichtiges Element der Qualitätssicherung darstellt. Die dazu nötigen organisatorischen Regelungen werden in der Verordnung festgelegt.

Eingeschränkt wird die Veröffentlichungspflicht durch das Datenschutzgesetz. Dieses untersagt Veröffentlichungen, die Rückschlüsse auf die Verhältnisse einzelner natürlicher oder juristischer Personen erlauben (Art. 7 Abs. 2 DSG).

In Ausnahmefällen – aus wichtigen Gründen – kann die Regierung den Zugang zu einzelnen statistischen Informationen einschränken oder aufheben. Solche Zugangssperren müssen sich aber auf einzelne, bestimmte Statistiken beschränken und erfordern eine Einzelfallbeurteilung. Es wäre z.B. nicht zulässig, Statistiken aus dem Bereich des Ausländerrechts generell von der Veröffentlichungspflicht auszunehmen.

Die SVP forderte im Vernehmlassungsverfahren, dass Zugangsbeschränkungen in die Kompetenz des Kantonsrates fallen und dass die wichtigen Gründe für solche Beschränkungen im Gesetz abschliessend aufzulisten seien. Zugangsbeschränkungen im Einzelfall zu erlassen, kann nach Auffassung der Regierung nicht Aufgabe des Kantonsrats sein. Eine abschliessende Auflistung von Gründen ist nicht möglich oder so abstrakt, dass die damit erreichte Transparenz praktisch informationsleer wäre.

Wie bereits vorne erwähnt wurde, umfasst der Begriff der statistischen Tätigkeit auch den Umgang mit Vollzugsdaten, soweit dieser darauf ausgerichtet ist, statistische Informationen zu erzeugen (vgl. Abschnitt 4.1 zu Art. 2). Dementsprechend gilt die Veröffentlichungspflicht von Art. 19 auch für statistische Informationen, die direkt aus Vollzugsdaten gewonnen werden.

Anzumerken ist, dass Art. 19 nur den Zugang zu statistischen Informationen regelt. Der Zugang zu statistischen Daten, d.h. den Einzeldaten, die den statistischen Informationen zugrunde liegen, ist in Art. 23 geregelt.

Art. 21 (Verwendung)

Veröffentlichte statistische Informationen können von Dritten frei und ohne urheberrechtliche Gebühren genutzt werden. Vorbehalten bleiben Urheberrechte an Teilen der Publikation oder an Hintergrundansichten, die nicht dem Kanton gehören. In Frage kommt hier etwa das Urheberrecht der swisstopo an einer Landeskarte, die in einer statistischen Publikation verwendet wird.

4.5. Datenschutz, Datenabgabe und Datensicherheit

Art. 22 (Zweckbindung)

Daten, die für statistische Zwecke erhoben wurden, dürfen nicht für Vollzugszwecke verwendet werden. Die statistischen Angaben einer Person dürfen insbesondere nicht dazu verwendet werden, gegenüber dieser Person Verwaltungsmassnahmen anzuordnen oder Nachforschungen einzuleiten. Verfügungen von kantonalen oder kommunalen Amtsstellen, die auf einer

zweckwidrigen Verwendung von statistischen Daten beruhen, sind ungültig. Sie sind aber aus Gründen der Rechtssicherheit nicht nichtig, sondern müssen von den Betroffenen angefochten werden.

Die Ausnahmen vom Grundsatz der Zweckbindung sind in Art. 22 Abs. 2 geregelt, wobei anzumerken ist, dass das kommunale Recht keine Ausnahmen begründen kann.

Art. 23 und 24 (Abgabe von statistischen Daten an Dritte)

Art. 23 erlaubt die Abgabe von statistischen Daten der kantonalen Statistik an öffentliche Statistik- und Forschungsstellen ausserhalb der Kantonsverwaltung, sofern diese sich verpflichten, die Bestimmungen des Statistikgesetzes einzuhalten und die Daten nur mit Zustimmung der kantonalen Statistikstelle weiterzugeben. Dies bedeutet aufgrund der Anwendbarkeit von Art. 22 auch, dass die Empfängerinnen und Empfänger die Daten nur für statistische Zwecke verwenden dürfen. Für den Bezug von Personendaten sind zusätzlich die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes massgebend, insbesondere Art. 7 Abs. 3 DSG.

Die Regierung regelt auf Verordnungsstufe, welche Dienststellen für die Abgabe von statistischen Daten zuständig sind. Sie regelt auch die Bearbeitungsgebühr, die für den Abgabeaufwand erhoben werden darf. Eine Benützungsg Gebühr ist hingegen nicht vorgesehen.

Art. 25 (Erhebungsmaterial sowie Namens- und Adresslisten)

Art. 25 regelt nicht die für eine Statistik unmittelbar verwendeten Daten, sondern die für die Erhebung benötigten Hilfsmittel wie Fragebogen, Adress- und Namenslisten. Solche Hilfsmittel dürfen nicht archiviert werden, wenn sie die Identifikation der befragten Personen ermöglichen. Sie dürfen nur solange aufbewahrt werden, bis die Erfassung und Plausibilisierung der erfragten Daten abgeschlossen ist. Danach sind sie zu vernichten.

Art. 26 und 27 (Datenverknüpfungen)

Art. 26 stellt zunächst den Grundsatz auf, dass statistische Daten miteinander verknüpft werden dürfen. Da die Verknüpfung von Personendaten unter dem Aspekt des Datenschutzes äusserst heikel ist, wird die Berechtigung, statistische Personendaten miteinander zu verknüpfen, aber auf die kantonale Statistikstelle beschränkt. Die Verknüpfung von personenbezogenen Vollzugsdaten bleibt weiterhin in der Zuständigkeit der entsprechenden Vollzugsstellen, soweit das Datenschutzgesetz eine Verknüpfung zulässt.

Ebenfalls aus Gründen des Datenschutzes schreibt Art. 26 Abs. 3 vor, dass Verknüpfungen von statistischen Personendaten – ausgenommen anonymisierte Personendaten – nicht abgespeichert werden dürfen (vgl. Abschnitt 3.6).

Nach Art. 50e Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10; abgekürzt AHVG) kann das kantonale Recht Stellen und Institutionen ausserhalb der Sozialversicherung die systematische Verwendung der AHV-Versichertennummer erlauben. Gestützt darauf sieht Art. 27 des Erlasses vor, dass für statistische Daten der kantonalen Statistik die Versichertennummer als Identifikator verwendet werden darf. Voraussetzung ist, dass die Versichertennummer für zukünftige Datenverknüpfungen notwendig ist. Stehen für die Daten andere eindeutige Identifikatoren zur Verfügung oder kann ausgeschlossen werden, dass die Daten jemals für Datenverknüpfungen benötigt werden, ist die Verwendung der Versichertennummer nicht zulässig. Die Versichertennummer darf zwar von allen Stellen, die statistische Tätigkeiten für die kantonale Statistik ausführen, verwendet werden. Sie darf aber nur als Identifikator für statistische Daten verwendet werden und nicht für Vollzugsdaten. Zudem müssen die Stellen und Institutionen, welche die Versichertennummer für statistische Daten der kantonalen Statistik verwenden, die Verwendung der für die Zuweisung der Versichertennummer zuständigen Stelle melden (Art. 50g AHVG).

4.6. Schlussbestimmungen

Art. 28 (Gebühren)

Die gebührenpflichtigen Sachverhalte (Bezug von gedruckten Publikationen oder von statistischen Daten) sowie die Adressaten der Gebührenpflicht (Bezügerin oder Bezüger) ergeben sich aus dem Gesetz. Die Gebührenhöhe muss nicht im Gesetz geregelt werden, da es sich bei den beiden Gebühren um reine Verwaltungsgebühren handelt. Art. 28 ermächtigt die Regierung, die Gebührenhöhe durch Verordnung zu regeln.

Art. 29 und 30 (Strafbestimmungen)

Das Statistikgesetz regelt die Statistikproduktion durch staatliche Stellen. Es richtet sich demgemäss hauptsächlich an Verwaltungseinheiten und ihre Mitarbeitenden. Da diese dem Disziplinarrecht und dem Amtsgeheimnis unterstehen, muss die Einhaltung des Statistikgesetzes durch staatliche Stellen nicht durch zusätzliche Strafbestimmungen abgesichert werden.

Hingegen enthält das Statistikgesetz zwei Strafbestimmungen, die sich an Stellen ausserhalb der Kantonsverwaltung richten. Art. 29 will verhindern, dass aufwändige und teure Erhebungen durch organisierte Störaktionen wertlos werden. Art. 30 soll sicherstellen, dass Dritte, die vom Kanton statistische Daten erhalten, diese bestimmungsgemäss verwenden und nicht ohne Zustimmung der kantonalen Statistikstelle weitergeben.

Änderungen bisherigen Rechts [a) Datenschutzgesetz]

Wie bereits erwähnt, regelt das Datenschutzgesetz nur einen Teil der Daten, die als statistische Daten in Frage kommen. Das Datenschutzgesetz regelt nur Personendaten, nicht aber Daten, die keinen Bezug zu einer bestimmten Person haben (z.B. Daten aus Schadstoffmessungen in der Luft). Personendaten unterstehen zudem nicht dem Datenschutzgesetz, wenn die Identität der betroffenen Personen nicht mehr oder nur noch mit ausserordentlichem Aufwand festgestellt werden kann (= anonymisierte Daten). Da die Statistik in der Regel mit anonymisierten Daten arbeitet, ist das Datenschutzgesetz für einen grossen Teil der statistischen Tätigkeit deshalb irrelevant.

Trotzdem gibt es einige Bereiche, in denen die statistische Tätigkeit explizit von der Geltung des Datenschutzgesetzes ausgenommen werden muss. Die Ausnahmen sind vertretbar, da statistische Daten nicht für einen personenbezogenen Zweck verwendet werden, so dass das Grundrecht auf Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten (Art. 13 Abs. 2 BV) nicht direkt gefährdet werden kann. Ausnahmen sind in folgenden Bereichen nötig:

- Zweckbindung: Die Zweckbindung von Art. 4 Abs. 1 DSG kann für die Statistik nicht gelten. Das Statistikgesetz sieht vor, dass statistische Daten in erster Linie aus bestehenden Datensammlungen erhoben werden, d.h. auch aus Vollzugsdaten. Art. 4 Abs. 1 DSG untersagt aber die Nutzung von Daten zu einem Zweck, der bei der Erhebung nicht bekannt war. Dementsprechend muss die statistische (Zweit-)Nutzung von Vollzugsdaten gesetzlich erlaubt werden, was dadurch erreicht wird, dass die Verwendung von Daten zu statistischen Zwecken von Art. 4 Abs. 1 DSG ausgenommen wird. Dies entspricht der Regelung von Art. 22 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (SR 235.1).
- Art. 4 Abs. 2 DSG schreibt vor, dass die Beschaffung der Personendaten und der Zweck ihrer Bearbeitung für die betroffene Person erkennbar sein muss. Die statistische (Zweit-)Nutzung von Vollzugsdaten ist im Zeitpunkt, in dem die Vollzugsdaten erhoben werden, aber oft noch nicht bekannt. Dies gilt insbesondere für schon vor längerer Zeit erhobene Vollzugsdaten. Ein allgemeiner Hinweis bei der Erhebung, dass die Vollzugsdaten auch für statistische Zwecke verwendet werden können, ist aufgrund des Zeitablaufs nicht mehr möglich. Eine nachträgliche Information der Befragten über die statistische (Zweit-)Verwendung der (Register-)Daten ist jedoch nicht oder nur mit grossem Aufwand möglich. Das allgemeine Transparenzgebot soll daher für Indirekterhebungen von statistischen Daten aus

bestehenden Datensammlungen nicht gelten bzw. auf die Pflicht zur Information bei Direkt-erhebungen beschränkt sein, wie sie in Art. 6 DSGVO geregelt ist.

Im Weiteren muss Art. 6 DSGVO angepasst werden. Die Informationspflicht nach Art. 6 Bst. c DSGVO muss auf die Bekanntgabe der *Kategorie* von möglichen Datenempfängerinnen und -empfängern beschränkt werden, analog der Regelung in Art. 18 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes. Bei statistischen Daten kann nicht im Voraus abschliessend beurteilt werden, welche Dienststellen und Dritte an den Daten interessiert sein werden. Es ist bei statistischen Daten aufgrund der grossen Datenmengen aber nicht möglich, die befragten Personen im Nachhinein über die Datenweitergabe an weitere Interessierte zu informieren.

5. Finanzielle Auswirkungen

Das Statistikgesetz wird als solches keine Ausgabensteigerungen des Kantons St.Gallen zur Folge haben. Das Gesetz bildet in erster Linie einen Rahmen, in dem die kantonale Statistikproduktion auf ein koordiniertes und planbasiertes Fundament zu stehen kommt.

Durch die verstärkte Planung und Koordination wird insbesondere bei der kantonalen Statistikstelle anfänglich ein zusätzlicher Aufwand entstehen. Ebenso ergibt sich für die kantonale Statistikstelle ein Mehraufwand, falls Datenerhebungen, die bisher von Fachämtern durchgeführt wurden oder an Dritte delegiert waren, übernommen werden. Es wird angestrebt, diesen Mehraufwand durch den Transfer von Stellen- oder Finanzressourcen aus den betroffenen Fachämtern abzudecken. Insgesamt ist aber davon auszugehen, dass aus der verstärkten Planung und Koordination mittelfristig Effizienzgewinne resultieren, die insgesamt eine kostenneutrale Umsetzung des Statistikkonzeptes ermöglichen.

Neue Leistungen im Bereich der kantonalen öffentlichen Statistik, die zu Investitionsaufwand oder einem zusätzlichen Stellenbedarf führen, sind mit der Umsetzung des Statistikgesetzes nicht per se verbunden, sondern auf dem ordentlichen Budgetweg einzubringen und zu entscheiden.

Die vom Statistikgesetz verlangte strategische Planung erlaubt es der Regierung, ihre Finanzentscheide in einer übergreifenden Optik zu fällen. Die Etablierung von Koordinationsmechanismen führt – bei gleichbleibenden Investitionen – zu einer Outputsteigerung auf Seiten der statistischen Information. Ein anfänglicher Mehraufwand bei der Etablierung der Koordinationsmechanismen wird durch die in der Folge erzielbaren Synergiegewinne wettgemacht.

6. Rechtliches

Das neue Statistikgesetz führt nicht zu neuen (einmaligen oder wiederkehrenden) Ausgaben. Es untersteht somit lediglich dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1).

7. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf des Statistikgesetzes einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

Statistikgesetz

Entwurf der Regierung vom 8. Dezember 2009

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 8. Dezember 2009²¹ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I. Allgemeine Bestimmungen

Begriffe

Art. 1. In diesem Erlass bedeuten:

- a) Statistik: Verdichtung von Einzeldaten zum Zweck, Erkenntnisse über die Eigenschaften und Zusammenhänge von Massenerscheinungen zu gewinnen;
- b) statistische Informationen: Erkenntnisse über die Eigenschaften und Zusammenhänge von Massenerscheinungen, die aus der Verdichtung von Einzeldaten gewonnen wurden;
- c) statistische Daten: Daten, die zu statistischen Zwecken erhoben werden und als Einzeldaten nicht für den Vollzug verwendet werden;
- d) statistische Tätigkeit; jede Tätigkeit, die darauf ausgerichtet ist, statistische Informationen zu erzeugen oder zu verbreiten, sowie die Konzeption und Dokumentation dieser Tätigkeiten;
- e) kantonale Statistik: statistische Tätigkeiten, die in den Geltungsbereich dieses Erlasses fallen;
- f) Erhebung: Erhebung von statistischen Daten für die kantonale Statistik.

Geltungsbereich

Art. 2. Dieser Erlass gilt für die statistische Tätigkeit der Kantonsverwaltung²² und für Personen oder Organisationen, die im Auftrag der Kantonsverwaltung statistische Tätigkeiten ausführen.

Ausgenommen ist die wissenschaftliche Tätigkeit von Lehr- und Forschungsstätten.

Die Regierung kann durch Verordnung weitere Ausnahmen festlegen.

Kantonale Statistik a) Zweck

Art. 3. Die kantonale Statistik vermittelt Behörden und Öffentlichkeit statistische Informationen über Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt.

²¹ ABI 2010,

²² Art. 1 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes, sGS 140.1.

Sie unterstützt Vorbereitung, Erfüllung und Überprüfung von kantonalen Aufgaben und deckt allgemeine Informationsbedürfnisse von Gemeinwesen, Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft ab.

b) Grundsätze

Art. 4. Die statistische Tätigkeit wird nach wissenschaftlich anerkannten Grundsätzen und Methoden ausgeführt.

Statistische Informationen sind unter Vorbehalt der Gesetzgebung über den Datenschutz²³ öffentlich.

Statistische Informationen werden mit Angaben über die ihnen zugrunde liegenden Begriffsdefinitionen, die Quellen sowie die Erhebungs- und die Auswertungsmethoden veröffentlicht.

Statistische Daten und Informationen werden so erhoben und aufbewahrt, dass ihre nachhaltige Nutzung sichergestellt ist und die Angaben nach Abs. 3 dieser Bestimmung nachvollziehbar sind.

II. Organisation

Mehrjahresprogramm a) Erstellung

Art. 5. Die Regierung beschliesst für die kantonale Statistik ein Mehrjahresprogramm.

Sie legt die Dauer des Mehrjahresprogramms fest und stimmt dieses auf das Regierungsprogramm ab.

Sie gibt den Gemeinden Gelegenheit zur Stellungnahme, wenn das Mehrjahresprogramm neue Erhebungen vorsieht, die eine Mitwirkung der Gemeinden erfordern.

b) Zweck

Art. 6. Das Mehrjahresprogramm stellt sicher:

- a) einen wirtschaftlichen und wirksamen Einsatz der Mittel;
- b) einen möglichst geringen Aufwand für Auskunftspersonen und Befragte;
- c) die periodische Überprüfung der Bedeutung von statistischen Informationen;
- d) die Vergleichbarkeit von statistischen Informationen über die Zeit hinweg.

c) Inhalt

Art. 7. Das Mehrjahresprogramm gibt Auskunft über:

- a) alle laufenden und geplanten statistischen Tätigkeiten;
- b) den finanziellen und personellen Aufwand;
- c) den für Auskunftspersonen und Befragte zu erwartenden Aufwand;
- d) die vorgesehene Zusammenarbeit mit anderen Trägern der öffentlichen Statistik.

²³ SR 235.1 und sGS 142.1.

Kantonale Statistikstelle a) Aufgaben innerhalb der Kantonsverwaltung

Art. 8. Die kantonale Statistikstelle ist Fachorgan für die kantonale Statistik.

Sie:

- a) koordiniert die kantonale Statistik und sorgt für deren fachliche Führung;
- b) erbringt Dienstleistungen im Bereich der kantonalen Statistik;
- c) führt statistische Tätigkeiten aus.

Die Regierung regelt die Einzelheiten, insbesondere die Aufgaben und Kompetenzen der kantonalen Statistikstelle durch Verordnung.

b) Dienstleistungen für Stellen ausserhalb der Kantonsverwaltung

Art. 9. Die kantonale Statistikstelle kann für Personen und Organisationen ausserhalb der Kantonsverwaltung bestehende statistische Daten der kantonalen Statistik auswerten.

Sie kann durch Vereinbarung statistische Aufgaben der Gemeinde übernehmen.

Sie verlangt für Dienstleistungen kostendeckende Entschädigungen.

Zusammenarbeit

Art. 10. Der Kanton arbeitet zur Weiterentwicklung der öffentlichen Statistik mit anderen Trägern der öffentlichen Statistik zusammen.

III. Datenerhebung

Grundsätze a) Rechtsgrundlage

Art. 11. Statistische Daten werden erhoben, wenn die Erhebung:

- a) gesetzlich vorgeschrieben ist;
- b) im Mehrjahresprogramm enthalten ist;
- c) von der Regierung im Einzelfall gesondert beschlossen wird.

b) ergänzende Regelungen

Art. 12. Die zuständige Stelle des Kantons regelt nach Anhören der kantonalen Statistikstelle und der betroffenen Dienststellen des Kantons die Einzelheiten der Erhebung.

Sie regelt insbesondere den Datenschutz, soweit dieser nicht durch die Gesetzgebung über den Datenschutz²⁴ geregelt ist, und bezeichnet das für die Einhaltung des Datenschutzes verantwortliche Organ²⁵.

Zuständige Stelle des Kantons ist:

- a) die Regierung, wenn Stellen ausserhalb der Kantonsverwaltung auskunftspflichtig sind;
- b) die kantonale Statistikstelle oder die von ihr bezeichnete Dienststelle bei Erhebungen, die der Kanton im Auftrag des Bundes durchführt;
- c) in den übrigen Fällen die Dienststelle, welche die statistischen Informationen benötigt.

²⁴ SR 235.1 und sGS 142.1.

²⁵ Art. 3 Abs. 2 des Datenschutzgesetzes, sGS 142.1.

c) Erhebungsart

Art. 13. Statistische Daten werden nach Möglichkeit durch Indirekterhebung aus bestehenden Datensammlungen von Bund, Kanton und Gemeinden erhoben.

Die Direkterhebung ist zulässig, wenn die statistischen Informationen aus den bestehenden Datensammlungen nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand gewonnen werden können.

Mitwirkungspflicht a) Dienststellen der Kantons- und der Gemeindeverwaltung

Art. 14. Die Dienststellen der Kantons- und der Gemeindeverwaltung:

- a) stellen für Erhebungen Daten aus ihren Datensammlungen zur Verfügung;
- b) geben der kantonalen Statistikstelle Auskunft über die Struktur ihrer amtlichen Register.

b) Stellen ausserhalb der Kantonsverwaltung

Art. 15. Die Regierung kann Personen und Organisationen des privaten oder des öffentlichen Rechts bei Erhebungen zur Auskunft verpflichten, wenn Vollständigkeit, Repräsentativität, Vergleichbarkeit oder Aktualität einer Statistik es erfordern.

c) Vorbehalte

Art. 16. Vorbehalten bleiben:

- a) die Gesetzgebung über den Datenschutz²⁶;
- b) gesetzliche Bestimmungen des kantonalen Rechts über Geheimhaltung, Schweigepflicht und Amtsgeheimnis, wenn sie die Auskunft oder das Zurverfügungstellen von Daten für statistische Zwecke ausdrücklich ausschliessen.

Wahrheitspflicht

Art. 17. Auskünfte für die Erhebung werden wahrheitsgetreu erteilt.

Entschädigung

Art. 18. Die Mitwirkung bei der Erhebung wird nicht entschädigt.

Ist die Mitwirkung mit einem grossen Aufwand verbunden, kann eine Entschädigung ausgerichtet werden.

IV. Veröffentlichung und Verwendung von statistischen Informationen

Veröffentlichung a) Veröffentlichungspflicht

Art. 19. Statistische Informationen werden publiziert oder auf andere Weise zugänglich gemacht.

Vorbehalten bleibt die Gesetzgebung über den Datenschutz²⁷.

Die Regierung kann den Zugang zu einzelnen statistischen Informationen aus wichtigen Gründen beschränken oder aufheben.

²⁶ SR 235.1 und sGS 142.1.

²⁷ SR 235.1 und sGS 142.1.

b) Gebühren

Art. 20. Für den Bezug von gedruckten Publikationen kann eine Gebühr erhoben werden.

Die Gemeinde erhält gedruckte Publikationen kostenlos.

Verwendung

Art. 21. Dritte können publizierte oder auf andere Weise zugänglich gemachte statistische Informationen unter Quellenangabe verwenden. Vorbehalten bleiben Urheberrechte, über die der Kanton nicht verfügen kann.

V. Datenschutz, Datenabgabe und Datensicherheit

Zweckbindung

Art. 22. Statistische Daten werden ausschliesslich zu statistischen Zwecken verwendet.

Die Verwendung zu einem anderen Zweck ist zulässig, wenn sie in einem Bundes- oder einem kantonalen Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist oder die betroffene Person schriftlich zustimmt.

Verfügungen, die auf einer zweckwidrigen Verwendung von statistischen Daten beruhen, sind ungültig.

Abgabe von statistischen Daten an Dritte a) Voraussetzungen

Art. 23. Öffentliche Statistik- und Forschungsstellen ausserhalb der Kantonsverwaltung erhalten statistische Daten der kantonalen Statistik, wenn sie sich verpflichten:

- a) die Bestimmungen dieses Erlasses einzuhalten;
- b) die Daten nur mit Zustimmung der kantonalen Statistikstelle weiterzugeben.

Der Bezug von statistischen Personendaten richtet sich zusätzlich nach der Gesetzgebung über den Datenschutz²⁸.

b) Gebühren

Art. 24. Für die Abgabe wird eine Bearbeitungsgebühr erhoben.

Erhebungsmaterial sowie Namens- und Adresslisten

Art. 25. Erhebungsmaterial, das Namen oder persönliche Identifikationsnummern der Betroffenen enthält, wird ausschliesslich von der Erhebungsstelle bearbeitet.

Die Erhebungsstelle vernichtet Erhebungsmaterial nach Abs. 1 dieser Bestimmung sowie Namens- und Adresslisten, die zur Durchführung der Erhebung gebraucht wurden, sobald die Unterlagen für die statistische Tätigkeit nicht mehr benötigt werden.

²⁸ SR 235.1 und sGS 142.1.

Datenverknüpfungen a) Grundsatz

Art. 26. Die Verknüpfung von statistischen Daten ist zulässig.

Statistische Personendaten werden ausschliesslich von der kantonalen Statistikstelle verknüpft.

Verknüpfte statistische Personendaten werden nicht gespeichert. Ausgenommen sind anonymisierte Personendaten.

b) Versichertennummer

Art. 27. Für statistische Daten der kantonalen Statistik kann zur Ermöglichung von Datenverknüpfungen die Versichertennummer nach dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung²⁹ als Identifikator verwendet werden.

VI. Schlussbestimmungen

Gebühren

Art. 28. Die Regierung regelt die Gebühren für den Bezug von gedruckten Publikationen und die Abgabe von statistischen Daten.

Strafbestimmungen a) Verletzung der Wahrheits- oder der Mitwirkungspflicht

Art. 29. Wer bei einer Erhebung vorsätzlich falsche Angaben macht oder trotz Mahnung eine Mitwirkungspflicht nicht oder nicht richtig erfüllt, wird mit Busse bis Fr. 5'000.-- bestraft.

b) Missbräuchliche Verwendung von statistischen Daten

Art. 30. Wer statistische Daten, die sie oder er im Auftrag der Kantonsverwaltung bearbeitet oder nach Art. 23 dieses Erlasses erhalten hat, vorsätzlich für andere als statistische Zwecke verwendet oder ohne Zustimmung der kantonalen Statistikstelle weitergibt, wird mit Busse bestraft.

Änderungen bisherigen Rechts a) Datenschutzgesetz

Art. 31. Das Datenschutzgesetz vom 20. Januar 2009³⁰ wird wie folgt geändert:

Geltungsbereich a) Grundsatz

Art. 2. Dieser Erlass regelt die Bearbeitung von Personendaten durch öffentliche Organe.

Er wird nicht angewendet:

- a) wenn das öffentliche Organ am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und dabei nicht hoheitlich handelt;
- b) auf Personendaten, die von einer im Dienst- oder Auftragsverhältnis mit dem öffentlichen Organ stehenden natürlichen Person zum ausschliesslich persönlichen Gebrauch bearbeitet werden und anderen Personen weder ausgehändigt werden noch ihnen zugänglich sind;

²⁹ Art. 50c und 50e Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, SR 831.10.

³⁰ sGS 142.1.

- c) in hängigen Verfahren der Zivil-, der Straf- und der gerichtlichen Verwaltungsrechtspflege sowie in hängigen Rechtshilfeverfahren;
- d) auf Personendaten, die das zuständige Archiv von Kanton und Gemeinde dauerhaft aufbewahrt.

b) kantonale Statistik

Art. 2a. Es werden im Rahmen der kantonalen Statistik nicht angewendet:

- a) **Art. 4 Abs. 1 dieses Erlasses bei Verwendung von Daten für statistische Zwecke;**
- b) **Art. 4 Abs. 2 dieses Erlasses auf die Indirekterhebung von statistischen Daten nach dem Statistikgesetz.**

Besondere Fälle a) Systematische Beschaffung

Art. 6. Das öffentliche Organ gibt bei einer systematischen Beschaffung von Personendaten durch Fragebogen oder andere Formen von Umfragen bei einer Vielzahl von Personen bekannt:

- a) Zweck und Rechtsgrundlage der Bearbeitung;
- b) an der Beschaffung beteiligte Behörde oder Dienststelle__;
- c) **die Kategorien** der Empfängerinnen und Empfänger der beschafften Personendaten.

b) Jagdgesetz

Art. 32. Das Gesetz über die Jagd, den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume (Jagdgesetz) vom 17. November 1994³¹ wird wie folgt geändert:

c) Statistik

Art. 45. Jagdgesellschaft und Hegegemeinschaft erstellen jährlich eine Jagdstatistik mit Bemerkungen über Jagdgebiet und Jagdbetrieb.

Die zuständige Stelle des Kantons erlässt **nach Anhören der kantonalen Statistikstelle** Richtlinien.

c) Fischereigesetz

Art. 33. Das Gesetz über die Fischerei sowie den Schutz der im Wasser lebenden Tiere und deren Lebensgrundlagen (Fischereigesetz) vom 16. April 2008³² wird wie folgt geändert:

c) Ausweispflicht und Fangstatistik

Art. 30. Wer fischt:

- a) trägt einen Identitätsausweis und den Nachweis der Fischereiberechtigung auf sich;
- b) führt eine persönliche Fangstatistik.

Die zuständige Stelle des Kantons erlässt **nach Anhören der kantonalen Statistikstelle**³³ Weisungen.

Vollzugsbeginn

Art. 34. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

³¹ sGS 853.1.

³² sGS 854.1.

³³ Art. 8 des Statistikgesetzes vom xy (sGS xy).