

Peter Kuratli

Dr. iur., Rechtsanwalt

Die öffentliche Statistik im Recht

Zugleich ein Beitrag zur Bedeutung von
statistisch-ethischen Regelwerken

Inhaltsverzeichnis

Literatur	XXI
Rechtsquellen.....	XXVII
Materialien	XXXV
Statistisch-ethische Regelwerke und weitere Dokumente	XLI
Abkürzungen.....	XLV
Einleitung.....	1

1. Teil: Grundlagen zur öffentlichen Statistik 5

1. Kapitel: Zum Begriff „Statistik“ 7

1. Wissenschaftliche Definitionen	7
2. Legaldefinitionen	7

2. Kapitel: Entwicklung der öffentlichen Statistik 11

1. Antike bis 19. Jahrhundert	11
2. Entwicklungen ab dem 19. Jahrhundert	11
3. Entstehungsgeschichte des Statistiksystems Schweiz.....	12

3. Kapitel: Das System der öffentlichen Statistik 15

1. Überblick.....	15
2. Institutionen des Bundes	15
2.1 Bundesamt für Statistik (BFS).....	15
2.2 Kommission für die Bundesstatistik.....	16
2.3 FEDESTAT	17
2.4 REGIOSTAT	18
3. Institutionen der Kantone und Gemeinden.....	19
3.1 Kantonale Statistikämter.....	19
3.2 Städtische Statistikämter.....	20
3.3 KORSTAT	20
4. Internationale Zusammenarbeit.....	22
4.1 Internationale Institutionen	22
4.2 Vereinte Nationen (UNO).....	22
4.2.1 United Nations Statistical Commission (UNSC)	22
4.2.2 United Nations Statistics Division (UNSD).....	23
4.2.3 United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)	23
4.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).....	24
4.4 Europäische Union (EU).....	24
4.4.1 Das Europäische Statistische System (ESS).....	25

4.4.2	Ausschuss für das Europäische Statistische System (ESS-Ausschuss).....	25
4.4.3	Eurostat	26
4.4.4	Nationale statistische Ämter	26
4.	Kapitel: Statistik als Produktionsprozess	27
1.	Informationsauftrag.....	27
2.	Konzept.....	28
3.	Datenerhebung	28
4.	Datenaufbereitung.....	29
5.	Datenanalyse und Interpretation	29
6.	Datendiffusion	29
7.	Datenaufbewahrung	30
8.	Verwendung statistischer Ergebnisse und Datenabgabe an Dritte.....	30
5.	Kapitel: Funktionen der öffentlichen Statistik	31
1.	Allgemeine Informations- und Wissensvermittlung.....	32
2.	Unterstützung der demokratischen Willensbildung.....	32
3.	Führungsunterstützung für Legislative, Exekutive und Verwaltung	34
6.	Kapitel: Zwischenfazit zum 1. Teil	37
2. Teil:	Rechtsgrundlagen zur öffentlichen Statistik	39
1. Kapitel:	Übersicht	41
2. Kapitel:	Der Statistikartikel in der Bundesverfassung.....	43
1.	Verfassungsrechtliche Grundlagen in der alten Bundesverfassung	43
2.	Die Motion Ruffy.....	44
3.	Die schwierige Geburt des Statistikartikels	45
4.	Inhalt des Statistikartikels	48
3. Kapitel:	Bundesgesetze und -verordnungen	51
1.	Überblick	51
1.1	Statistikrecht im engeren Sinn.....	51
1.2	Statistikrecht im weiteren Sinn.....	52
2.	Bundesstatistikgesetz (BStatG).....	53
2.1	Einleitung	53
2.2	Allgemeine Bestimmungen	54
2.2.1	Zweck (Art. 1 BStatG)	54
2.2.2	Geltungsbereich (Art. 2 BStatG).....	55
2.2.3	Aufgaben der Bundesstatistik (Art. 3 BStatG).....	57
2.2.4	Grundsätze der Datenbeschaffung (Art. 4 BStatG).....	59

2.3	Anordnungsbefugnisse und Mitwirkung	60
2.3.1	Anordnung von Erhebungen (Art. 5 BStatG).....	61
2.3.2	Pflichten der Befragten (Art. 6 BStatG)	62
2.3.3	Mitwirkung der Kantone und Gemeinden (Art. 7 BStatG)	67
2.3.4	Mitwirkung übriger Stellen (Art. 8 BStatG).....	68
2.3.5	Mehrjahresprogramm (Art. 9 BStatG)	69
2.4	Organisation der Bundesstatistik	70
2.4.1	Bundesamt für Statistik (Art. 10 BStatG)	71
2.4.2	Übrige Statistikproduzenten des Bundes (Art. 11 BStatG).....	73
2.4.3	Koordination (Art. 12 BStatG).....	75
2.4.4	Kommission für die Bundesstatistik (Art. 13 BStatG).....	77
2.5	Datenschutz und Datensicherheit	77
2.5.1	Datenschutz und Amtsgeheimnis (Art. 14 BStatG)	77
2.5.1.1	Statistische Zweckbindung.....	78
2.5.1.2	Statistisches Amtsgeheimnis.....	80
2.5.2	Datenverknüpfungen (Art. 14a BStatG).....	81
2.5.2.1	Vorbemerkungen.....	81
2.5.2.2	Gesetzliche Regelung nach Art. 14a Abs. 1 BStatG und Ausführungsbestimmungen.....	82
2.5.2.3	Gesetzliche Regelung nach Art. 14a Abs. 2 BStatG und Ausführungsbestimmung	86
2.5.2.4	Kennzeichnung von Datenverknüpfungen	87
2.5.2.5	Datenverknüpfungen im Auftrag Dritter	88
2.5.2.6	Datenverknüpfungsverordnung.....	89
2.5.3	Datensicherheit und Datenaufbewahrung (Art. 15 BStatG).....	90
2.5.3.1	Datensicherheit.....	90
2.5.3.2	Datenaufbewahrung.....	91
2.5.4	Anwendung anderer Datenschutzbestimmungen (Art. 16 BStatG).....	93
2.5.5	Datenschutz in den Kantonen (Art. 17 BStatG)	94
2.6	Veröffentlichungen und Dienstleistungen	95
2.6.1	Veröffentlichungen (Art. 18 BStatG).....	95
2.6.2	Übrige Dienstleistungen (Art. 19 BStatG)	100
2.6.3	Wiederverwendung durch Dritte (Art. 20 BStatG)	103
2.6.4	Gebühren (Art. 21 BStatG)	104
2.7	Strafbestimmungen	105
2.7.1	Verletzung der Auskunftspflicht (Art. 22 BStatG).....	106
2.7.2	Verletzung von Datenschutz und Amtsgeheimnis (Art. 23 BStatG) ...	106
2.7.3	Strafverfolgung (Art. 24 BStatG)	107
2.8	Schlussbestimmungen	108
3.	Registerharmonisierungsgesetz (RHG).....	108
3.1	Einführung	108
3.2	Allgemeine Bestimmungen	109

3.3	Einwohnerregister.....	110
3.4	Eidgenössische und kantonale Register.....	111
3.4.1	Art. 13 RHG.....	111
3.4.2	Exkurs: Nutzung der neuen AHV-Versichertennummer als Personenidentifikator	112
3.5	Bereitstellung, Verwendung und Weitergabe der Daten	114
3.5.1	Bereitstellung der Daten für statistische Zwecke durch die Kantone und Gemeinden.....	114
3.5.2	Bereitstellung der Daten für statistische Zwecke durch Bundesstellen	114
3.5.3	Verwendung der Daten für Zwecke der Statistik, Forschung und Planung durch das BFS	115
3.5.4	Weitergabe der Daten durch das BFS für Zwecke der Statistik, Forschung und Planung.....	116
3.5.5	Veröffentlichung der Daten für Statistik, Forschung und Planung....	117
3.6	Schlussbestimmungen	117
4.	Volkszählungsgesetz.....	118
4.1	Ein kurzer geschichtlicher Exkurs.....	118
4.1.1	1850–1880: Experimente	118
4.1.2	1888–1920: Konsolidierung.....	118
4.1.3	1930–1950: Entwicklungsstopp.....	119
4.1.4	1950–1980: Pragmatismus	119
4.1.5	1990: auf dem Weg zum BStatG und DSG	119
4.1.6	2000: die letzte Volkszählung nach altem Modell.....	120
4.2	Das neue Volkszählungsgesetz.....	121
4.3	Allgemeine Bestimmungen	122
4.4	Bestandteile der Volkszählung.....	124
4.4.1	Übersicht	124
4.4.2	Basisstatistiken.....	125
4.4.3	Strukturstatistiken	126
4.4.4	Thematische Statistiken	127
4.4.5	Omnibus-Statistiken.....	128
4.4.6	Standardprogramm und Zusatzaufträge Kantone.....	129
4.5	Erhebungsorgan.....	130
4.6	Auskunftspflicht, Datenverwendung und Datenschutz, Veröffentlichung....	130
4.6.1	Auskunftspflicht.....	130
4.6.2	Datenherrschaft	133
4.6.3	Datenschutz und Amtsgeheimnis.....	133
4.6.4	Veröffentlichung der Wohnbevölkerungszahlen	134
4.7	Kosten.....	135
4.8	Schlussbestimmungen	136

5.	Datenschutzgesetz (DSG)	136
5.1	Einleitung	136
5.2	Art. 22 DSG	137
5.2.1	Überblick über Art. 22 DSG	137
5.2.2	Gesetzliche Grundlagen der Bundesstatistik	138
5.2.3	Geltungsbereich von Art. 22 DSG	138
5.2.4	Voraussetzungen gemäss Art. 22 Abs. 1 DSG	139
5.2.4.1	Anonymisierung nach Art. 22 Abs. 1 Bst. a DSG	139
5.2.4.2	Datenweitergabe nach Art. 22 Abs. 1 Bst. b DSG	142
5.2.4.3	Veröffentlichung nach Art. 22 Abs. 1 Bst. c DSG	143
5.2.5	Nicht zu erfüllende Datenschutzbestimmungen gemäss Art. 22 Abs. 2 DSG	144
5.2.5.1	Art. 22 Abs. 2 Bst. a DSG (Unbeachtlichkeit von Art. 4 Abs. 3 DSG)	144
5.2.5.2	Art. 22 Abs. 2 Bst. b DSG (Unbeachtlichkeit von Art. 17 Abs. 2 DSG)	145
5.2.5.3	Art. 22 Abs. 2 Bst. c DSG (Unbeachtlichkeit von Art. 19 Abs. 1 DSG)	147
6.	Archivierungsgesetz (BGA)	147
7.	Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)	150
8.	BG über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG)	151
4.	Kapitel: Kantonales Recht	153
1.	Regelungsbedarf im kantonalen Recht	153
1.1	Vorbemerkung	153
1.2	Legalitätsprinzip	154
1.3	Ergänzung zum allgemeinen Datenschutzrecht	155
1.3.1	Anordnung von Auskunfts- und Mitwirkungspflichten	157
1.3.2	Nutzung von Daten aus Verwaltungsregistern	157
1.3.3	Nutzung der AHV-Versichertennummer als Identifikator	157
1.4	Gesetzliche Verankerung der Service Public-Funktion	158
1.5	Gesetzliche Verankerung von statistischen Grundsätzen	158
1.6	Organisation und Koordination der kantonalen Statistik	159
2.	Mustergesetz der KORSTAT	159
2.1	Weshalb ein Mustergesetz?	159
2.2	Aufbau und Inhalt des Mustergesetzes	160
2.2.1	Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen	160
2.2.2	Kapitel II: Anordnungsbefugnisse und Mitwirkung	161
2.2.3	Kapitel III: Organisation der kantonalen Statistik	161
2.2.4	Kapitel IV: Datenschutz und Datensicherheit	162
2.2.5	Kapitel V: Veröffentlichungen und Dienstleistungen	163
2.2.6	Kapitel VI: Strafbestimmungen	164
3.	Kanton Basel-Landschaft	164
4.	Kanton Basel-Stadt	167

5. Kanton Freiburg.....	172
6. Kanton Genf.....	175
7. Kanton Luzern	183
8. Kanton Neuenburg.....	188
9. Kanton St.Gallen.....	194
10. Kanton Tessin	206
11. Kanton Waadt	210
12. Kanton Zürich	217
13. Kanton Zug	222
14. Kanton und Stadt Bern.....	224
14.1 Kanton Bern	224
14.2 Stadt Bern	226
5. Kapitel: Bilaterales Statistikabkommen.....	228
1. Entstehungsgeschichte	228
2. Inhalt des Abkommens	229
2.1 Präambel.....	229
2.2 Gegenstand	230
2.3 Rechtsakte im Bereich der Statistik.....	231
2.4 Gemischter Ausschuss.....	231
2.5 Neue Rechtsvorschriften	232
2.6 Statistische Zusammenarbeit	234
2.7 Teilnahme an Programmen.....	235
2.8 Andere Formen der Zusammenarbeit	235
2.9 Finanzierung und allgemeine Bestimmungen	236
3. Teilrevision Statistikerhebungsverordnung	236
3.1 Statistische Grundsätze und Standards.....	237
3.2 Zusammenarbeit mit der Europäischen Union	238
6. Kapitel: Europäisches Recht	240
1. Vorbemerkung	240
2. Art. 338 AEUV	240
3. Verordnung (EG) Nr. 223/2009	242
3.1 Vorbemerkung.....	242
3.2 Allgemeine Bestimmungen	242
3.3 Statistische Governance	243
3.4 Erstellung europäischer Statistiken	244
3.5 Verbreitung europäischer Statistiken	245
3.6 Statistische Geheimhaltung	246
4. Verordnung (EU) 2015/759	248
7. Kapitel: Zwischenfazit zum 2. Teil	252

3. Teil: Statistisch-ethische Regelwerke	257
1. Kapitel: Einleitung.....	259
1. Ansätze zur Statistikethik.....	259
1.1 Individualethischer und professionsethischer Ansatz.....	260
1.2 Institutionenethischer Ansatz.....	260
1.3 Statistikethik-Netzwerk	261
2. Abgrenzung Statistikrecht und statistisch-ethische Regelwerke.....	262
2. Kapitel: CH-Charta.....	264
1. Entstehungsgeschichte	264
2. Rechtliche Qualifikation	265
2.1 Selbstdeklaration	265
2.2 Qualifikation.....	266
3. Geltungsbereich der CH-Charta 2012	267
3.1 Statistikstellen.....	267
3.2 Statistische Informationen	268
3.3 Unterstellte Aktivitäten.....	268
4. Organisatorisches zur CH-Charta 2012.....	269
5. Präambel.....	270
6. Grundprinzipien und Indikatoren	272
6.1 Öffentliche Information	272
6.1.1 Auftrag und Relevanz (Grundprinzip 1)	273
6.1.2 Rechtsgrundlage (Grundprinzip 2).....	273
6.1.3 Öffentliches Gut (Grundprinzip 3).....	274
6.1.4 Transparenz (Grundprinzip 4).....	274
6.1.5 Archivierung (Grundprinzip 5)	275
6.2 Unabhängigkeit.....	275
6.2.1 Fachliche Unabhängigkeit (Grundprinzip 6).....	275
6.2.2 Unparteilichkeit und Objektivität (Grundprinzip 7).....	277
6.2.3 Verantwortlichkeit (Grundprinzip 8).....	278
6.2.4 Gegendarstellung (Grundprinzip 9).....	278
6.3 Persönlichkeits- und Datenschutz.....	279
6.3.1 Statistikgeheimnis (Grundprinzip 10)	279
6.3.2 Zweckbindung (Grundprinzip 11).....	280
6.4 Wirtschaftlichkeit	280
6.4.1 Ausreichende Ressourcen (Grundprinzip 12)	281
6.4.2 Betriebliche Effizienz (Grundprinzip 13).....	281
6.4.3 Verhältnismässigkeit und Optimierung des Aufwandes (Grundprinzip 14).....	282
6.5 Qualität	282
6.5.1 Qualitätsstandard (Grundprinzip 15).....	282
6.5.2 Methoden (Grundprinzip 16).....	283

6.5.3	Kohärenz und Vergleichbarkeit (Grundprinzip 17)	283
6.5.4	Genauigkeit und Zuverlässigkeit (Grundprinzip 18)	284
6.6	Veröffentlichung.....	284
6.6.1	Publikationsstandard (Grundprinzip 19).....	285
6.6.2	Zugänglichkeit (Grundprinzip 20)	285
6.6.3	Pünktlichkeit und Gleichzeitigkeit (Grundprinzip 21).....	286
6.6.4	Aktualität (Grundprinzip 22)	287
6.6.5	Richtigstellung (Grundprinzip 23)	288
7.	Ethikrat der öffentlichen Statistik der Schweiz	288
7.1	Aufgaben des Ethikrates.....	288
7.2	Institutionelle Einbindung, Zusammensetzung und Finanzierung	289
7.3	Beurteilungen durch den Ethikrat.....	290
7.4	Fälle von missbräuchlicher Verwendung öffentlicher Statistiken.....	292
3. Kapitel:	EU-Verhaltenskodex	300
1.	Entstehungsgeschichte	300
2.	Bedeutung für die europäische (Finanz-)politik	301
3.	Rechtliche Stellung und Funktion.....	303
4.	Präambel und Aufbau EU-Verhaltenskodex.....	306
5.	Grundsätze	307
5.1	Institutioneller Rahmen	307
5.1.1	Fachliche Unabhängigkeit (Grundsatz 1).....	308
5.1.2	Mandat zur Datenerhebung (Grundsatz 2)	308
5.1.3	Angemessene Ressourcen (Grundsatz 3)	309
5.1.4	Verpflichtung zur Qualität (Grundsatz 4)	309
5.1.5	Statistische Geheimhaltung (Grundsatz 5).....	310
5.1.6	Unparteilichkeit und Objektivität (Grundsatz 6)	310
5.2	Statistische Prozesse.....	311
5.2.1	Solide Methodik (Grundsatz 7).....	311
5.2.2	Geeignete statistische Verfahren (Grundsatz 8).....	312
5.2.3	Vermeidung einer übermässigen Belastung der Auskunftsgibenden (Grundsatz 9)	312
5.2.4	Wirtschaftlichkeit (Grundsatz 10).....	313
5.3	Statistische Produkte (Grundsätze 11–15)	313
4. Kapitel:	UNO-Principles.....	319
1.	Entstehungsgeschichte und Funktion.....	319
2.	Rechtliche Qualifikation	319
3.	Inhalt	323

5. Kapitel: ISI-Declaration.....	326
1. Rechtliche Stellung und Bedeutung	326
2. Inhalt	327
6. Kapitel: Zwischenfazit zum 3. Teil.....	331
Schlussbetrachtung und Empfehlungen.....	335