

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Grundlagebeschluss für das Statistikprojekt "Siedlungstyp und Einkommenssituation"

Antrag:

Für das Statistikprojekt "Siedlungstyp und Einkommenssituation" wird ein Grundlagebeschluss gemäss Anhang erlassen.

Weisung:

1. Zusammenfassung

Die Stadtentwicklung Winterthur möchte ähnlich wie andere Städte nachprüfen, welche spezifischen Zusammenhänge zwischen Wohnungseigenschaften und den darin Wohnenden bestehen. Namentlich soll geprüft werden, ob neben Lagequalitäten auch spezifische Qualitäten bzw. Eigenschaften eines Gebäudes bzw. einer Wohnung einen Zusammenhang mit dem Einkommen bzw. Vermögen der Mieter- oder Eigentümerschaft aufweisen. Mit dem vorliegenden Beschluss soll die Rechtsgrundlage zur Verwendung, Verknüpfung und systematischen Auswertung der betreffenden Daten aus verschiedenen bestehenden Registern geschaffen werden.

2. Ausgangslage

Die Stadtentwicklung hat den Auftrag erhalten, die Finanzkraft der Stadt nachhaltig zu stärken. Ein Mittel dazu ist die bereits im März 2005 vom Stadtrat beschlossene Wohnungspolitik, die seit fünf Jahren konsequent umgesetzt wird. Um die Grundlage dieser Strategie zu verbessern, soll geprüft werden, ob und gegebenenfalls einen wie grossen Einfluss verschiedenste Faktoren (Alter einer Wohnung, Eigentum oder Miete, Siedlungstyp, Wohnungstyp etc.) auf die Zusammensetzung der Mieterschaft bzw. Eigentümerschaft haben. Dieses Wissen kann angewendet werden auf stadteigene Liegenschaften bspw. als Verkaufskriterium oder als Vorgabe für geplante Wettbewerbsverfahren, es kann aber auch eine weitere Grundlage im Hinblick auf eine zukünftige Zonenplanänderung darstellen. Die Stadt Thun hatte in der letzten Zonenplanrevision die Steuererträge systematisch untersucht.

Durchgeführte Grobanalysen über einzelne grössere Siedlungen in Winterthur erwiesen sich als zu wenig aussagekräftig, darum hat die Stadtentwicklungskommission der Stadtentwicklung den Auftrag erteilt, diese Untersuchung in Angriff zu nehmen.

Es gibt wenig aussagekräftige Indikatoren über die soziale Schichtung aus der Volkszählung 2000, so dass für das vorliegende Projekt insbesondere auf Daten des Steueramtes abgestellt werden muss. Mit der modernisierten Volkszählung 2010 ist die Berufstätigkeit und die

höchste abgeschlossene Ausbildung nur noch stichprobenhaft vorhanden und damit nicht verlässlich.

Eine kantonale gesetzliche Grundlage für statistische Belange ist bislang nicht vorhanden, so dass ein komplexeres Statistikprojekt der Stadt eine kommunale Gesetzesgrundlage in Form eines referendumsfähigen Beschlusses des Grossen Gemeinderates (vgl. § 28 Abs. 1 Ziff. 6 der Gemeindeordnung) benötigt.

3. Projektbeschreibung

Analyse der Steuererträge nach Bebauungstyp und Bewohnerschaft

Das Projekt "Siedlungstyp und Einkommenssituation" möchte mögliche Zusammenhänge zwischen Eigenschaften einer Siedlung, des Wohnumfeldes und des Gebäudetypus und dem Steuerertrag der dort Wohnenden aufzeigen. Dabei kann aufgrund der Steuergesetzgebung nur auf das steuerbare Einkommen und Vermögen abgestellt werden.

Interdisziplinäre Zusammenarbeit

Von folgenden Stellen sollen Daten verwendet werden:

- Steueramt
- Einwohnerkontrolle
- Stadtentwicklung: Erhebung Siedlungstyp (bereits erfolgt)
- Vermessungsamt, Fachstelle Geoinformation

Die Stadtentwicklung hat die Federführung des Projektes inne und wird auch die Ergebnisse präsentieren. Das Analyseprojekt muss wegen der verschiedenen Datenquellen zwingend interdisziplinär organisiert sein. In der Stadtentwicklung liegt die Ausführung bei der Fachstelle Statistik, welche unter anderem das Statistische Jahrbuch „Winterthur in Zahlen“ herausgibt. Die Analyse soll einmalig durchgeführt werden, mit einer Wiederholungsmöglichkeit in Abschnitten von 5 Jahren und allenfalls einer rückwärtigen Betrachtung mit Daten aus dem Jahr 2000.

Verknüpfung und Anonymisierung der Daten

Für die Verknüpfung der erforderlichen Daten ist aus technischer Sicht ein enges Zusammenspiel von Datenbankspezialisten der Informatikdienste und des Vermessungsamtes, Fachstelle Geoinformation notwendig. Den eigentlichen Steuerdaten sollen demografische Angaben der Einwohnerkontrolle und Merkmale des Bewohnertyps (selbst genutztes Eigentum, Genossenschaft oder Miete) beigefügt werden. Nicht zuletzt sind die Daten mit geographischen Koordinaten zu versehen, damit diese auch mit georeferenzierten Flächen des bereits erhobenen Siedlungstyps zusammen gezogen werden können.

Die Datensätze enthalten keine Informationen wie Name oder Adresse der besteuerten Personen. Als Testgebiet wurden der Stadtkreis Wülflingen und daran anschliessende Gebiete bis zum Hauptbahnhof ausgewählt. Damit ist ein einigermaßen repräsentativer Querschnitt der Winterthurer Bevölkerung in die Untersuchung eingeschlossen. Mit diesem Grunddatensatz können dann in einem ersten Schritt beschreibende Statistiken in Form von Tabellen und einzelnen thematischen Karten erzeugt werden. In einem zweiten Schritt werden multiple Regressionsanalysen durchgeführt, um die Stärke der statistischen Zusammenhänge (Korrelationen) zu berechnen. Am Schluss der Untersuchung werden Einzeldaten und weiterverarbeitete Zwischendaten gelöscht. Archiviert werden nur Ergebnistabellen.

Statistischer Bericht als Resultat

Das Auswertungskonzept sieht eine umfangreiche Tabellensammlung vor mit den Themenbereichen Haus- und Siedlungstyp, Gebäude und Bewohnerschaft. Im Bereich des Haus- und Siedlungstypus werden im wesentlichen Merkmale zur Bauepoche, des Eigentümertyps, der Dichte, des Freiflächenanteils, der Wohnqualität und des offensichtlichen Erneuerungsbedarfs betrachtet. Bei der Bewohnerschaft werden die Merkmale des Alters, des Zivilstandes, der Anzahl der Bewohner/innen und der Anzahl Kinder zu finden sein.

4. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Überblick

Das Statistikprojekt "Siedlungstyp und Einkommenssituation" will verschiedene, zu dieser Thematik in der Stadtverwaltung vorhandene Daten systematisch zusammenführen, aufbereiten und auswerten. Dabei geht es neben reinen Sachinformationen zu einem wesentlichen Teil auch um Personendaten, d.h. um Informationen, die sich auf individuell bestimmte oder bestimmbare Personen beziehen. Das Projekt hat darum grundsätzlich die Vorgaben der kantonalen Gesetzgebung über die Information und den Datenschutz (IDG = Gesetz; IDV = Verordnung) einzuhalten.

Für verschiedene der zur Bearbeitung vorgesehenen Daten sind überdies auch die Vorschriften von einschlägigen Spezialgesetzen zu beachten. Insbesondere gilt das für die Steuerdaten, wo die gesetzlichen Bestimmungen über das Steuergeheimnis zu respektieren sind, oder für die Daten des Einwohnerregisters, dessen Führung im Gemeindegesetz geregelt ist.

Über einige Daten, die im Projekt Verwendung finden sollen, ist die Stadt im Weiteren nicht Datenherrin; die betreffenden Informationen werden ihr vielmehr von anderen Stellen – insbesondere des Kantons und des Bundes – zur Verfügung gestellt. Es müssen daher auch die Vorschriften und Auflagen dieser externen Datenlieferanten mit berücksichtigt werden.

Erfordernis einer kommunalen Gesetzesgrundlage

Zentrale Bedingung für jede Bearbeitung von Personendaten ist gemäss IDG das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage. Für gewöhnliche Personendaten genügt es dabei, dass deren Bearbeitung "zur Erfüllung der gesetzlich umschriebenen Aufgaben (der betreffenden Verwaltungsstelle) geeignet und erforderlich ist" (§ 8 Abs. 1 IDG). Für besondere Personendaten – d.h. für "Informationen bei denen wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder der Möglichkeit ihrer Verknüpfung mit anderen Informationen die besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht", sowie für "Zusammenstellungen von Informationen, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit natürlicher Personen erlauben" (vgl. Legaldefinition der besonderen Personendaten in § 3 IDG) – ist dagegen eine "hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz" erforderlich (§ 8 Abs. 2 IDG).

Für das vorliegende Statistikprojekt insgesamt wie auch für die darin eingeschlossene Möglichkeit von grösseren personenbezogenen Datenverknüpfungen besteht die verlangte Gesetzesgrundlage bislang noch nicht. Sie kann aber mit einem referendumsfähigen Beschluss des Grossen Gemeinderates gemäss § 28 Abs. 1 Ziff. 6 der Gemeindeordnung (GO; allgemeine Kompetenz zum Erlass von Rechtsverordnungen) kommunal geschaffen werden. Mit dem beantragten Grundlagebeschluss soll dies geschehen und das Projekt dadurch rechtlich korrekt abgestützt und ermöglicht werden.

5. Grundlagebeschluss

Überblick

Der Grundlagebeschluss gliedert sich nach der Reihenfolge des statistischen Arbeitsprozesses. Im ersten Teil sind der Zweck und die organisatorischen Belange enthalten. Im zweiten Teil werden die verschiedenen Datenquellen und Datensätze aufgezählt, welche für die Analyse notwendig sind. Im dritten Teil wird der Kernprozess der Verknüpfung und statistischen Weiterbearbeitung geregelt. Im vierten Teil wird die Inkraftsetzung festgelegt.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Art.1

Das Gesetz über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich verlangt eine gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von jeglichen Daten. Da auf kantonaler Ebene kein Statistikgesetz erlassen ist, welches allgemein die Aufgaben der öffentlichen Statistik umschreiben würde, muss für alle statistischen Arbeiten auf eine spezialgesetzliche Regelung abgestellt werden. Dies gilt insbesondere für Datenverknüpfungen, bei denen Persönlichkeitsprofile entstehen können.

Art.2

Der eigentliche Zweckartikel umschreibt das konkrete Projekt und setzt damit auch dessen Rahmen fest.

Art.3

Da es sich um ein departementsübergreifendes Projekt handelt, sind die organisatorischen Belange detailliert beschrieben.

Art. 4

Die Aufzählung der verschiedenen Register dient der Transparenz der Quellregister. Die Vorbehalte betreffend Datenbestände von Dritten beziehen sich auf Datensammlungen, welche unter kantonaler oder eidgenössischer Verfügungshoheit stehen. Zu nennen ist in erster Linie das Grundbuch.

Art. 5

Die Angaben über Kinder unter 18 Jahren werden für die Bestimmung der Familienverhältnisse verwendet. Abstammungsverhältnisse von Personen über 18 Jahren sind aus dem Einwohnerregister nicht bestimmbar. Der Wohngemeinschaftsidentifikator wird auf freiwilliger Basis geführt, das heisst, es ist noch nicht sicher, wie gut sich die Haushalte mit dieser Nummer abbilden lassen.

Art. 6

Gemäss kantonalem Steuergesetz (§ 122) dürfen das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen vom Gemeindesteuernamt herausgegeben werden. Anstelle der Namen werden die Angaben für das Statistikprojekt mit einem Personenidentifikator herausgezogen,

welcher durch die Einwohnerkontrolle bei der Anmeldung der Zuziehenden oder per Geburt zugeteilt wird.

Art. 7

Ausser den Volkszählungsdaten gibt es keine Datenquellen, aus denen man direkt den Eigentübertyp herausziehen kann. Da die Ergebnisse der Volkszählung aus dem Jahre 2000 stammen, müssen die entsprechenden Daten für die Analyse neu ermittelt werden. Dazu sollen die Namen der Personen auf Adressstufe (Einwohnerregister) mit den Namen der Besitzer (Grundbuch) mittels Datenabgleich verglichen werden.

Art. 8

Der Gebäudestamm Winterthur ist die zentrale Informatikinfrastruktur, welche alle Gebäude in Winterthur nach den Vorgaben des kantonalen Gebäude- und Wohnungsregisters und des Geoinformationsgesetzes führt.

Art. 9

Die Siedlungstypologie wurde im Jahre 2007 auf dem Felde mittels Beobachtung ab öffentlichem Grund erhoben.

Art. 10

Bei der Pseudonymisierung erhalten die einzelnen Personen eine neue Nummer. Damit ist eine unmittelbare, eindeutige Verknüpfung der Analysedaten mit den üblichen Registerdaten nicht mehr möglich. Diese Massnahme dient dem Datenschutz.

Art. 11

Diese Bestimmung zielt auf die beabsichtigte Qualität der Analyse.

Art. 12

Aus Datenschutzgründen darf anhand der statistischen Ergebnisse kein Rückschluss auf eine Person möglich sein. Bei einer Menge von 20 steuerpflichtigen Personen kann mit den beiden Angaben "steuerbares Vermögen" und "steuerbares Einkommen" nicht auf eine einzelne Person geschlossen werden. Weiter sind diese Personen auf mindestens 3 Adressen verteilt, was eine zusätzliche Hürde bei der Lokalisierung darstellt. Die Adressen (Hausnummern) sind in den Publikationen (Thematische Karten) nicht abgedruckt.

Art. 13

Eine alljährliche Analyse macht keinen Sinn, da sich die Ausgangsdaten in dieser kurzen Zeit nicht wesentlich ändern. Zudem könnten bei so kurzfristigen Vergleichen mit höherer Wahrscheinlichkeit Rückschlüsse auf einzelne Personen gezogen werden, was unter Datenschutzaspekten zu vermeiden ist. Daher sind die Mindestabstände von Folgeuntersuchungen auf fünf Jahre festgelegt. Eine rückblickende Betrachtung soll auf das Jahr 2000 möglich sein, da aus diesem Jahr mit der Volkszählung umfassende Querschnittsdaten zur Bevölkerung vorliegen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Kulturelles und Dienste übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

Anhang:

- Entwurf Grundlagebeschluss

Grundlagebeschluss für das Statistikprojekt "Siedlungstyp und Einkommenssituation"

vom 2009

[ENTWURF STADTRAT]

Gestützt auf § 28 Abs. 1 Ziff. 6 der Gemeindeordnung¹
erlässt der Grosse Gemeinderat folgende Bestimmungen:

I. Allgemeines

Art. 1

Gegenstand

Dieser Beschluss regelt die rechtlichen Grundlagen für das Statistikprojekt "Siedlungstyp und Einkommenssituation" ("Projekt S+E") der Stadt Winterthur; er ergänzt die einschlägigen Vorschriften des übergeordneten Rechts, insbesondere die Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung über die Information und den Datenschutz².

Art. 2

Projekt; Zweck und Inhalt

Das Statistikprojekt "Siedlungstyp und Einkommenssituation" erfasst, bearbeitet und analysiert Daten betreffend Siedlungstyp, Lage, Wohnsituation und Haushaltsstruktur sowie Vermögens- und Einkommensverhältnisse der Bewohnenden in ausgewählten Quartieren der Stadt Winterthur. Es bezweckt, signifikante Zusammenhänge zwischen Siedlungstyp und Einkommenssituation festzustellen und bekannt zu machen.

Art. 3

Organisation

Das Projekt S+E wird durch die Fachstelle Statistik der Stadtentwicklung in Zusammenarbeit mit dem Vermessungsamt, Fachstelle Geoinformation geführt. Die Fachstelle Statistik trägt die inhaltliche, die Geoinformatik die technische Verantwortung.

¹ Gemeindeordnung vom 26. November 1989

² Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) vom 1. Februar 2007 und Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (IDV), beide in Kraft seit 1.10.2008

II. Datenquellen und Daten

Art. 4

Datenquellen

Für das Projekt S+E werden Daten aus folgenden Registern und Informationsbeständen verwendet:

- a) Einwohnerregister
- b) Steuerregister
- c) Grundbuch
- d) Gebäudestamm Winterthur
- e) Siedlungstypologie
- f) Volkszählungsdaten.

Soweit diese Datenbestände der Verfügungsberechtigung von Dritten unterstehen, bleibt deren Zustimmung zur Verwendung im Projekt S+E Stadt vorbehalten.

Art. 5

Einwohnerdaten

Aus dem Einwohnerregister werden die folgenden Einzeldaten bezogen:

- Personenidentifikator
- Alter
- Zivilstand
- Kinder unter 18 Jahren
- Wohngemeinschaftsidentifikator.

Art. 6

Steuerdaten

Aus dem Steuerregister werden die Steuerausweisdaten (steuerbares Vermögen, steuerbares Einkommen) samt Personenidentifikator Einwohnerkontrolle verarbeitet.

Art. 7

Eigentumsinformation

Die erforderlichen Angaben zum Wohnungseigentum (selbst oder fremd genutzt) werden aus Grundbuchdaten erhoben.

Art. 8

Gebäudestamm Für die Identifikation und Lokalisation von Gebäuden und Wohnungen werden generell die Daten aus dem Gebäudestamm Winterthur des Vermessungsamts verwendet.

Art. 9

Siedlungstypologie Die Siedlungstypologie beschreibt – in Ergänzung des Gebäudestammes gemäss Art. 8 – die Bebauungsstrukturen nach Alter, Eigentumstyp und Gebäudetyp.

III. Bearbeitung und Veröffentlichung

Art. 10

Pseudonymisierung /
Datenverknüpfung Die im Projekt S+E bearbeiteten Personendaten werden pseudonymisiert an das Vermessungsamt, Fachstelle Geoinformation und an die Fachstelle Statistik abgegeben; die weitere Bearbeitung erfolgt losgelöst von den betreffenden Datenquellen. Die verschiedenen Register können über den Personenidentifikator der Einwohnerkontrolle für statistische Zwecke dauerhaft verknüpft bleiben.

Art. 11

Auswertung Die Einzeldaten sind nach wissenschaftlichen Kriterien aufzubereiten und zu analysieren. Die Ergebnisse werden in einem Bericht zusammengefasst und veröffentlicht.

Art. 12

Veröffentlichung Umfasst eine Gebietseinheit weniger als 20 steuerpflichtige Bewohnerinnen und Bewohner oder weniger als drei Adressen, so darf kein Wert veröffentlicht werden.

IV. Einführungsbestimmungen

Art. 13

Durchführungszeitpunkt Das Statistikprojekt S+E wird erstmals mit den Daten eines geeigneten Stichjahres nach 2005 durchgeführt.

Die Untersuchung kann mit denselben Merkmalen im Abstand von jeweils mindestens fünf Jahren wiederholt werden; massgeblich ist das Ereignisdatum.

Soweit die benötigten Daten vorhanden sind, ist auch eine rückblickende Vergleichsauswertung per Stichjahr 2000 zulässig.

Art. 14

Inkraftsetzung Die Bestimmungen dieses Beschlusses treten in Kraft, sobald derselbe formell rechtskräftig geworden ist.

Winterthur, den ... 2009

Im Namen des Grossen Gemeinderates:

Die Präsidentin: Yvonne Beutler Rohrer

Der Sekretär: Marc Bernhard