



Botschaft 2022-DEEF-53

10. Februar 2025

Teilrevision des Gesetzes über die kantonale Statistik (Wohnungs- und Immobilienmonitor Freiburg)

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik (StatG).

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Erlassform	3
3	Präzisierungen zum Entwurf und zu seinen Entwicklungsmöglichkeiten	3
4	Vernehmlassung	4
5	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	5
6	Finanzielle und personelle Auswirkungen	9
6.1	Finanzielle Auswirkungen	9
6.2	Personelle Auswirkungen	9
7	Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden	9
8	Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	9
9	Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit	10

1 Einleitung

Am 8. Februar 2018 hat der Grosse Rat auf Empfehlung des Staatsrats die Erheblicherklärung der Motion 2016-108 «Schaffung eines kantonalen Wohnungsgesetzes für eine echte Wohnungspolitik im Kanton Freiburg» von Grossrätin Andrea Burgener Woeffray und Grossrat Pierre Mauron abgelehnt. In seiner Antwort auf die Motion hat der Staatsrat erklärt, dass er sich in der Wohnungsfrage auf einen eigenen Wohnungs- und Immobilienmonitor für den Kanton Freiburg, der in Zusammenarbeit mit privaten Partnern entwickelt wird, abstützen will. Ziel war es, ein regionales Informationssystem zu schaffen, das die öffentlichen Körperschaften für ihre wohnungspolitischen Massnahmen und die privaten Akteure für ihre Investitions- und Managemententscheidungen nutzen können.

Somit wurde der Verein Wohnungs- und Immobilienmonitor Freiburg (der Verein) am 30. August 2018 gegründet. Es handelt sich um eine öffentlich-private Partnerschaft, an der zum Zeitpunkt seiner Gründung die wichtigsten Fachverbände des Freiburger Immobiliensektors, die Finanzinstitute, die Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) und die Stadt Freiburg beteiligt waren. Der Wohnungs- und Immobilienmonitor Freiburg (der Monitor) wurde durch eine Vereinbarung zwischen den strategischen Mitgliedern des Vereins und der Hochschule für Wirtschaft Freiburg (HSW-FR) geschaffen. Diese Vereinbarung erteilte der HSW-FR den Auftrag, ein Tool zu testen (das zuvor von Prof. Dr. Marilyne Pasquier entwickelt worden war), mit dem Daten über das Wohnen in einer Pilotregion, das heisst in der Stadt Freiburg, erhoben und genutzt werden. Zu diesem Zweck wurde ein Dashboard mit verschiedenen aussagekräftigen Indikatoren aufgestellt. Im Verlauf des Projekts haben sich die Gemeinden Bulle und Estavayer dem Verein als strategische Mitglieder¹ angeschlossen und ein eigenes Dashboard erhalten, das gestützt auf die vom Monitor auf dem Mietwohnungsmarkt erhobenen Daten entwickelt wurde.

Die Gründung des Monitors geht auf den Wunsch nach einem gemeinsamen Verständnis des Immobilienmarkts in der Region Freiburg zurück. Hierzu wurde ein partizipatives Governance-Modell gewählt, um ein auf Gegenseitigkeit beruhendes Monitoring-Tool zu entwickeln, das auf die Bedürfnisse der verschiedenen Akteure im Immobilienbereich ausgerichtet ist. In methodologischer Hinsicht liegt die Neuheit des Monitors darin, dass die Datenerhebung «an der Quelle» erfolgt. Das heisst, der Status der Mietwohnungen wird direkt bei den Immobilienverwaltungen erfragt, was es ermöglicht, so detaillierte und regelmässige Statistiken zu erstellen, wie es sie sonst nirgends in der Schweiz gibt.² Auf der Grundlage einer fruchtbaren Zusammenarbeit mit den Immobilienfachleuten des Kantons deckt die Erhebung auf dem Mietwohnungsmarkt heute fast die Hälfte des Freiburger Mietwohnungsbestands ab, was aussergewöhnlich ist.³ Aktuell werden die folgenden Indikatoren angeboten: Mietraster, Mietraster der letzten 12 Monate, Leerwohnungsziffer, Rotationsrate, Dauer bis zur Wiedervermietung von verfügbaren Wohnungen und Belegung der Studentenzimmer.⁴ Das Tool liefert den Akteuren der Immobilienbranche also strategische Informationen, denn seine Resultate berücksichtigen die regionalen Unterschiede im Kanton für eine bessere Übereinstimmung des Wohnungsangebots mit der effektiven Nachfrage.

Aufgrund dieser Resultate und der Entwicklungsmöglichkeiten hat der Staatsrat die definitive Einführung des Monitors als Ziel in sein Regierungsprogramm 2022-2026 aufgenommen. Die Unterstützung für das partizipative Governance-Modell und die gemeinsame Finanzierung des Monitors wurde im März 2024 in einem (an den Vereinsvorstand gerichteten) Staatsratsbeschluss bestätigt, in dem die VWBD aufgefordert wurde, das Gesetzgebungsverfahren einzuleiten. Im Anschluss daran wurde eine Arbeitsgruppe aufgestellt, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der VWBD, des Amts für Gesetzgebung (GeGA), des Amts für Statistik und Daten

¹ Die Mitgliederliste des Vereins und alle weiteren Informationen (Statistiken, Vereinsstatuten usw.) zum Monitor befinden sich auf der Website immolab-fr.ch.

² Die Relevanz und Qualität der Arbeit des Monitors ist auch über die Kantonsgrenzen hinaus allgemein anerkannt, denn der Monitor wurde vom Bundesamt für Wohnungswesen als Referenzprojekt (2020-2023) ausgewählt.

³ Die Erhebung deckt genau 49,5 % des im Kanton Freiburg registrierten Mietwohnungsbestands von 82 548 Einheiten (2022) ab.

⁴ Für die Stadt Freiburg liegt die Detailgenauigkeit des grössten Teils dieser Statistiken auf Quartierebene. Diese Statistiken werden vierteljährlich publiziert.

(SDA, neuer Name seit dem 01.02.2025), der HSW-FR, des Vereinsvorstands und der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) zusammensetzt. Diese Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, gemeinsam die Umriss einer gesetzlichen Grundlage zu entwerfen, die es ermöglicht, die statistische Erhebung zum Mietwohnungsmarkt dauerhaft zu etablieren, und die es dem Monitor erlaubt, seine Tätigkeit entsprechend den von den Akteuren ermittelten Bedürfnissen (mehr dazu weiter unten) auszuweiten.

Gestützt darauf hat die VWBD einen Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik (StatG) vorgelegt, den der Staatsrat am 1. Oktober 2024 in die Vernehmlassung geschickt hat. Die Vernehmlassung fand vom 2. Oktober 2024 bis 14. November 2024 statt. Angehört wurden die in der Verteilerliste der Staatskanzlei erwähnten Vernehmlassungsadressaten sowie die Akteure des Freiburger Wohnungs- und Immobiliensektors. Der Wunsch des Staatsrats, die Bearbeitung von Immobilienmarktdaten zu statistischen Zwecken in einem Gesetz zu verankern, wurde insgesamt gutgeheissen, namentlich aus Sicht der Datenschutzgesetzgebung.

2 Erlassform

Die Notwendigkeit einer Gesetzesgrundlage für die Erstellung der oben beschriebenen Statistiken wird hauptsächlich durch die Datenschutzgesetzgebung begründet. Denn die Immobilienverwaltungen liefern im Rahmen der Umfrage über die Wohnsituation, die der Monitor durchführt, Personendaten und möglicherweise sogar besonders schützenswerte Personendaten über Mieterinnen und Mieter sowie Eigentümerinnen und Eigentümer. Die Datenschutzgesetzgebung verlangt jedoch, dass besonders schützenswerte Personendaten nur bearbeitet werden dürfen, wenn dies in einem Gesetz im formellen Sinn ausdrücklich vorgesehen wird (Art. 5 Abs. 2 Bst. a DSchG). Die definitive Einführung des Monitors bedarf also einer gesetzlichen Verankerung. Angesichts des Umfangs der betroffenen Personendaten, die auf Ebene des Kantons bearbeitet werden, und des damit verbundenen Eingriffs in die Grundrechte garantiert die Verankerung in einem Gesetz, dass die Tätigkeit des Monitors gesetzmässig ist. Eine derartige Verankerung kann durch die Schaffung eines eigenen Gesetzes erfolgen oder durch Einfügen von entsprechenden Gesetzesbestimmungen in ein bestehendes Gesetz. Da im vorliegenden Fall nur drei Artikel nötig sind, um die neue Gesetzesgrundlage zu schaffen, und da sie die Bearbeitung von Daten zu statistischen Zwecken betreffen, schlägt der Staatsrat vor, das Gesetz vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik (StatG) durch drei neue Artikel (18a, 18b und 18c) im Abschnitt «Datenschutz und Datensicherheit» zu ergänzen.

Für die Pilotphase des Monitors wurden technische und rechtliche Massnahmen getroffen, die die Bearbeitung von Personendaten ermöglichen. Diese wurden in der Verordnung vom 3. März 2020 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Kantons (StatEV) festgehalten, wobei der Anhang A1 dem Monitor gewidmet ist. Diese Verordnung und ihr Anhang werden vom Staatsrat angepasst (um die neuen Bestimmungen des StatG umzusetzen und zu präzisieren) und der parlamentarischen Kommission zusammen mit dem Gesetzesentwurf vorgelegt.

3 Präzisierungen zum Entwurf und zu seinen Entwicklungsmöglichkeiten

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des StatG soll nach dem Willen des Staatsrats die Tätigkeit des Monitors langfristig sichern. Der Monitor, der in der HSW-FR untergebracht ist, wird in Bezug auf Entscheidungen und Finanzen von einem Verein getragen, der sich auf eine öffentlich-private Partnerschaft zwischen dem Staat Freiburg (VWBD), den Fachverbänden und den drei am Projekt beteiligten Gemeinden abstützt. Dieses partizipative Governance-Modell hat sich bewährt, da es (zusammen mit der Arbeit des Projektteams an der HSW-FR) den Aufbau eines auf Gegenseitigkeit beruhenden Monitoring-Tools mit Indikatoren ermöglicht hat, die den strategischen Informationsbedarf der Akteure decken. Es erleichtert das gemeinsame Verständnis des Immobilien- und Mietwohnungsmarkts, indem es insbesondere die Immobilienverwaltungen einbezieht, um die Daten an der Quelle

der Vermietungspraxis (Mietspiegel) zu erheben. Die Tätigkeit des Monitors soll ausgeweitet werden, um Statistiken über Liegenschaftseigentum, gewerbliche Liegenschaften (Geschäftsräume, Büroflächen), die Belegung von Wohnungen, Alterswohnungen oder im Bau befindliche Wohnungen einzubeziehen. Indem der Monitor strategische Informationen sammelt, liefert er den öffentlichen Körperschaften (Kanton und Gemeinden) die nötigen Daten, damit sie in Kenntnis der Lage wohnungspolitische Entscheidungen treffen können. Den privaten Akteuren (Immobilienverwaltungen, Bauträgern, institutionellen Eigentümern, Privatpersonen usw.) ermöglicht er es zudem mit grosser Effizienz, die Entwicklung des Freiburger Immobilienmarkts zu beobachten, um bedarfsgerechte Strategien zu verfolgen.

4 Vernehmlassung

Die Vernehmlassung fand vom 2. Oktober 2024 bis 14. November 2024 statt. Angehört wurden die in der Verteilerliste der Staatskanzlei erwähnten Vernehmlassungsadressaten sowie die Akteure des Freiburger Wohnungs- und Immobiliensektors. Die Institutionen, Organisationen und politischen Parteien, die im Rahmen der Vernehmlassung Stellung genommen haben (25 Adressaten) haben den Vorentwurf gutgeheissen. Nur die Finanzdirektion gab eine negative Stellungnahme ab und begründete diese hauptsächlich mit organisatorischen und technischen Fragen bezüglich der Datenlieferung. Der Wunsch des Staatsrats, die Bearbeitung von Immobilienmarktdaten zu statistischen Zwecken in einem Gesetz zu verankern, wurde insgesamt gutgeheissen, namentlich aus Sicht der Datenschutzgesetzgebung. Im Übrigen wurden die Qualität (Methodik) und der Nutzen der Arbeit des Monitors für die öffentliche Wohnungspolitik und für die Investitionsentscheidungen der privaten Akteure unterstrichen. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass die erstellten Statistiken zu einem besseren Verständnis und einer grösseren Transparenz des Freiburger Immobilienmarkts beitragen und somit strategische Entscheidungen in Kenntnis der Lage ermöglichen. So begrüssen mehrere Befragte die Entwicklung des Monitors, sowohl in Bezug auf die ausgearbeiteten Indikatoren als auch in Bezug auf die in die Statistik integrierten Gemeinden. Die erhaltenen Stellungnahmen (die sich auf die Elemente des Gesetzentwurfs beziehen) konzentrierten sich auf die folgenden Aspekte:

- > Die *gesetzliche Verankerung der öffentlich-privaten Partnerschaft* (der Monitor) wurde von mehreren der befragten Akteure angesprochen, die in Artikel 15a ausdrücklich auf diesen «öffentlich-privaten» Charakter verweisen wollten. In Bezug auf Artikel 15b wurde insbesondere gefordert, dass das Organ und/oder die externe Stelle, die für die Bearbeitung der in Artikel 15a Absatz 2 erwähnten Daten und deren Verknüpfung gemäss Artikel 17a und 17b StatG zuständig ist, vom Staatsrat und dem einstimmigen Lenkungsausschuss des Vereins oder zumindest im Einvernehmen mit diesem bestimmt wird. Dasselbe gilt für wichtige Änderungen in der Datenbearbeitung, für die ebenfalls die Zustimmung der Mitglieder des Lenkungsausschusses gefordert wird.
- > Die *Liste der Personendaten* für die Erstellung der Statistiken sollte präzisiert werden, insbesondere in Art. 15 Abs. 2, um die Vorhersehbarkeit und die tatsächlichen Grenzen der Bearbeitungstätigkeit zu gewährleisten. Dies bedeutet, dass die verschiedenen Personendaten, die verwendet werden, ausdrücklich im Gesetz (Art. 15 Abs. 2 Bst. a) genannt werden, oder zumindest die Kategorien dieser Daten aufgelistet werden. Auch für die Steuerdaten in Art. 15a Abs. 2 Bst. c wurde verlangt, dass angegeben wird, wofür die Daten verwendet werden und welche Stelle sie bearbeiten wird, und dass im Gesetz festgelegt wird, welche Daten relevant sind.
- > In mehreren Stellungnahmen wurde verlangt, dass *Definitionen, Kategorien und Begriffe* geklärt werden. Es wurde betont, dass es nützlich sei, den Begriff der Anspruchsberechtigten von unbeweglichen Gütern im Gesetz ausdrücklich zu definieren (Art. 15a Abs. 2 Bst. a) und in Art. 15a Abs. 2 Bst. b «Religion» durch «religiöse Tätigkeiten» zu ersetzen, und zudem an dieser Stelle (an der es um die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten geht) auch politische und gewerkschaftliche Tätigkeiten zu erwähnen, um die Vollständigkeit der Bestimmung zu verbessern. Es wurde auch gefordert, dass das Gesetz in Artikel 15b Abs. 1 das Organ oder die externe Stelle, die für die Bearbeitung der Daten zuständig ist, namentlich nennt, dies in Übereinstimmung mit dem Leitfaden des Bundes zur Datenschutzgesetzgebung.

Zunächst ist zu erwähnen, dass der Staatsrat es für nützlich hielt, die drei neuen Artikel des StatG unter Titel 4 «Datenschutz und Datensicherheit» mit den Nummern 18a, 18b und 18c zu verschieben, um zu verdeutlichen, dass die neuen Bestimmungen in erster Linie darauf abzielen, die Bearbeitung von Daten zu statistischen Zwecken über den Immobilienmarkt insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Datenschutzgesetzgebung zu ermöglichen.

Bezüglich der *gesetzlichen Verankerung der öffentlich-privaten Partnerschaft* ist sich der Staatsrat der Notwendigkeit einer ausgewogenen Führung des Monitors bewusst, erinnert jedoch daran, dass der vorliegende Entwurf zur Änderung des StatG in erster Linie darauf abzielt, die oben erwähnte Datenbearbeitung zu ermöglichen. Darüber hinaus würde es gegen übergeordnetes Recht verstossen, nämlich gegen Artikel 110 der Verfassung des Kantons Freiburg, der dem Staatsrat die Zuständigkeit für die Ausübung der vollziehenden Gewalt und die Leitung der Verwaltung überträgt, wenn die Entscheidungen des Staatsrats, beispielsweise über die Ernennung des Organs und/oder der externen Stelle (Art. 15b Abs. 1), von der einstimmigen (oder mehrheitlichen) Einwilligung der Mitglieder des Lenkungsausschusses des Vereins abhängig gemacht würden. Um die gemeinsame Leitung des Monitors zu berücksichtigen, wurde in Artikel 18b Abs. 1 eine Klarstellung eingefügt, wonach die Stelle, die für die Bearbeitung der in Artikel 18a Abs. 2 genannten Daten zuständig sein wird, vom Staatsrat «nach Anhörung der betroffenen Kreise» bestimmt wird. Auf diese Weise wird der Verein konsultiert, bevor der Staatsrat eine Entscheidung in dieser Sache trifft.

Hinsichtlich der *Abgrenzung der bearbeiteten Daten* hält es der Staatsrat nicht für notwendig, Personen- und andere Arten von Daten in Artikel 18a Abs. 2 Bst. a zu erwähnen, da dieser Buchstabe gerade darauf abzielt, die Bearbeitung von Personendaten zu erlauben, die wie in Artikel 18a Abs. 4 Bst. a erwähnt, in einer Verordnung festgelegt werden. Zudem ist er der Ansicht, dass der Nutzen einer solchen Erwähnung auf Gesetzesebene aus Sicht der Transparenz zwar anerkannt werden kann, dass aber die fehlende Flexibilität für die Entwicklung des Monitors, einem anpassungsfähigen Instrument, ein Nachteil ist, der bei weitem überwiegt. Die bearbeiteten Daten bzw. Kategorien von Daten werden daher in der Verordnung aufgelistet. Anders verhält es sich mit den in Artikel 18a Abs. 2 Bst. b erwähnten besonders schützenswerten Personendaten. Da die Bearbeitung dieser Daten gemäss Artikel 5 Abs. 2 Bst. a DSchG grundsätzlich auf einem Gesetz im formellen Sinn beruhen muss, werden die betroffenen Kategorien von besonders schützenswerten Personendaten in Artikel 18a Abs. 2 Bst. b erwähnt. In Bezug auf die Steuerdaten erwähnt Artikel 18a Abs. 2 Bst. c neu, dass es sich um Daten über den «Eigenmietwert und das Haushaltseinkommen mit Bezug zur Wohnung» handelt, die von der kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) bereitgestellt werden.

Was die Anträge auf Klärung von Definitionen, Kategorien und Begriffe betrifft, wird der in Artikel 18a Abs. 2 erwähnte Begriff der Anspruchsberechtigten von unbeweglichen Gütern in einem neuen Absatz 3 präzisiert: Anspruchsberechtigte von unbeweglichen Gütern sind namentlich die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die anderen Inhaberinnen und Inhaber von dinglichen Rechten, die Mieterinnen und Mieter sowie die Untermieterinnen und Untermieter. In Artikel 18b Abs. 2 Bst. b wurde der Begriff «Religion» durch «religiöse Tätigkeiten» ersetzt und ein Verweis auf politische und gewerkschaftliche Tätigkeiten hinzugefügt. Es wurde auch nicht für notwendig erachtet, in Artikel 18b Abs. 1 die Stelle namentlich zu erwähnen, die für die Bearbeitung der in Art. 18 Abs. 2 erwähnten Daten zuständig ist, da der Staatsrat gesetzlich dazu befugt ist, was mehr Flexibilität bietet. Artikel 18c legt den Grundsatz der gemeinsamen Finanzierung fest und gibt dem Staat die Möglichkeit, die Kosten für die Datenbearbeitung und Statistikproduktion mitzufinanzieren.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Die drei neuen Bestimmungen, die in das StatG eingefügt werden, regeln die Bearbeitung von Daten für die Erstellung von Immobilienmarktstatistiken. Sie legen die Grundsätze für die Erhebung und die Bearbeitung von Daten fest, die zur Erstellung von Statistiken im Immobilienbereich dienen. Sie bezeichnen ferner die zuständigen Behörden und regeln die Frage der Finanzierung der Bearbeitungskosten. Die Artikel werden im Abschnitt 4 des Gesetzes «Datenschutz und Datensicherheit» im Unterabschnitt 4.2 «Bearbeiten von Daten für die

Immobilienmarktstatistik» eingefügt. Mit diesen neuen Bestimmungen wird namentlich bezweckt, Erhebungen zum Mietwohnungsmarkt zu erlauben und es dem Monitor zu ermöglichen, seine Tätigkeit unter Einhaltung der Datenschutzgesetzgebung auszuüben. Für eine gute Strukturierung des Gesetzestexts wird ferner das Unterkapitel 4.1 «Allgemeine Bestimmungen» vor Artikel 16 eingefügt.

An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die im Rahmen dieses Abschnitts veröffentlichten Statistiken gemäss Artikel 10 Abs. 3 StatG und Artikel 14 StatEV aufgrund ihrer Art anonym sind.

Artikel 18a Grundsatz

Absatz 1

Artikel 18a Abs. 1 führt den Gegenstand ein und legt den Statistikbereich dieses Unterabschnitts fest, nämlich der Stand und die Entwicklung des Immobilienmarkts im Kanton. Diese Statistiken dienen zur Information der verschiedenen Akteure des kantonalen Immobilienmarkts. Sie können so einerseits den öffentlichen Körperschaften (Kanton und Gemeinden) die nötigen Auskünfte geben, um eine auf die realen Bedürfnisse zugeschnittene Wohnungspolitik zu führen. Andererseits erhalten die privaten Akteure wie die Eigentümerinnen und Eigentümer, die Mieterinnen und Mieter, die Bauträger und die Immobilienverwaltungen die nötigen Daten, um strategische Entscheidungen in Verbindung mit ihren privaten Projekten zu fällen.

Der Begriff «Immobilienmarkt» deckt ein breites Spektrum ab und soll dem Staatsrat die Möglichkeit geben, Studien zu allen Marktsegmenten zu veranlassen, wie etwa zu Eigentum und anderen dinglichen Rechten, zur Miete und Untermiete von Wohnungen und Geschäftsräumen sowie zur Bautätigkeit usw.

Im Übrigen ist dies eine Kann-Bestimmung, die für den Staat keine Handlungspflicht birgt.

Absatz 2

Dies ist die zentrale Bestimmung des vorliegenden Änderungsentwurfs und stellt die formale Gesetzesgrundlage für die Bearbeitung gewisser Arten von Daten dar.

Dem ist anzufügen, dass weitere Arten von Daten als diejenigen, die in dieser Bestimmung aufgeführt sind, bearbeitet werden können, wenn eine andere Gesetzesgrundlage dies erlaubt. Dies ist etwa der Fall für gewisse Daten des Einwohnerregisters (FriPers) oder des eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR). Zudem können unpersönliche Sachdaten grundsätzlich ohne spezifische Gesetzesgrundlage bearbeitet werden.

Buchstabe a

Buchstabe a betrifft die Personendaten. In der Regel dürfen öffentliche Organe Personendaten nur dann bearbeiten, wenn dies in einer gesetzlichen Bestimmung vorgesehen ist oder wenn die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe dies erfordert (Art. 5 Abs. 1 DSchG). Diese Bestimmung kann eine gesetzliche Grundlage im formellen oder materiellen Sinne sein. Bestimmte Personendaten dürfen jedoch nur dann bearbeitet werden, wenn dies ein Gesetz im formellen Sinn ausdrücklich vorsieht. Dies ist der Fall für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten (Art. 5 Abs. 2 Bst. a DSchG; falls nicht Artikel 5 Abs. 2 Bst. b DSchG zur Anwendung kommt) sowie für Profiling-Aktivitäten und die Bearbeitung von Personendaten, deren Zwecke oder Modalitäten ein hohes Risiko für die Grundrechte der betroffenen Personen bergen (Art. 5 Abs. 3 DSchG). In Anbetracht aller Personendaten, die unter diesem Unterabschnitt bearbeitet werden können, wurde im vorliegenden Fall festgestellt, dass die Bearbeitung der Personendaten als eine Profiling-Aktivität im Sinne der oben erwähnten Bestimmung betrachtet werden könnte. Deshalb wurde beschlossen, die Bearbeitung dieser Daten auf eine Gesetzesgrundlage im formellen Sinn abzustützen, weshalb Absatz 2 eingefügt wurde. Welche Personendaten nötig sind, um die angestrebten Statistiken aufzustellen, wird hingegen in der StatEV festgelegt.

Buchstabe b

Buchstabe b betrifft die besonders schützenswerten Personendaten. Die Erstellung bestimmter Statistiken unter diesem Unterabsatz erfordert die Bearbeitung von Daten zur materiellen Sozialhilfe – das heisst zum Bezug einer finanziellen Unterstützung –, zu religiösen, politischen und gewerkschaftlichen Tätigkeiten und zur Gesundheit.

Die Vermietung von Sozialwohnungen kann an die Bedingung geknüpft sein, dass die Mieterin oder der Mieter Sozialhilfe bezieht. Unter bestimmten Bedingungen kann also aus der Wohnadresse einer Person geschlossen werden, dass sie Sozialhilfe bezieht.

Ebenso kann eine Glaubensgemeinschaft als Eigentümerin eines Gebäudes Zimmer oder Räume an gewisse Mitglieder vermieten, so dass die religiöse Tätigkeit ihrer Mieterinnen und Mieter leicht zu identifizieren ist. Bei einem Gebäude, das beispielsweise von einem Schwesterorden verwaltet wird, ist anzunehmen, dass die Eigentümerschaft bzw. Mieterschaft katholisch ist. Dasselbe gilt für gewerkschaftliche und politische Tätigkeiten in einem Gebäude, dessen Eigentümer beispielsweise eine Gewerkschaft oder eine politische Partei ist.

Bei gewissen Eigentümerinnen und Eigentümern von Liegenschaften, die für den Empfang von Mieterinnen und Mietern bestimmt sind, deren Gesundheitslage eine ärztliche Betreuung erfordert, könnten zudem Rückschlüsse auf die Gesundheit gezogen werden. Dies ist namentlich der Fall bei Stiftungen, deren Ziel es ist, Menschen mit Behinderung aufzunehmen (z.B. L'Arche).

Bei diesen Daten handelt es sich um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Artikel 4 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1, 2, und 5 DSchG. Auch wenn ihre Bearbeitung in einem begrenzten Rahmen erfolgt, ist gemäss Artikel 5 Abs 2 Bst. a DSchG eine Gesetzesgrundlage im formellen Sinn nötig, weshalb die vorliegende Bestimmung eingeführt wird.

Buchstabe c

Buchstabe c betrifft die Steuerdaten. Was die Analyse des Immobilienmarkts betrifft, stellen die Steuerdaten eine wichtige Information dar, da sie es namentlich erlauben, die Wohnkostenbelastung zu berechnen, das heisst die Kosten für das Wohnen im Vergleich zum Haushaltseinkommen. Dank dieser Bestimmung kann der Staatsrat statistische Erhebungen anordnen, mit denen genau ermittelt werden kann, wie stark das Wohnen die Freiburger Haushalte finanziell belastet, was eine wesentliche Information für die Wohnungspolitik des Kantons und der Gemeinden darstellt. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) der HSW-FR bereits aggregierte Daten geliefert hat, die Auskunft über die Wohnadressen und den Mietwert geben, um Miethäuser von den anderen Gebäuden zu unterscheiden. Eine Vereinbarung regelte die Weitergabe dieser Daten für die Dauer der Studie, mit der die HSW-FR im Rahmen der Errichtung des Monitors beauftragt war.

Diese Daten unterliegen grundsätzlich dem Steuergeheimnis (vgl. Art. 139 DStG), weshalb ihre Bearbeitung ebenfalls einer Gesetzesgrundlage im formellen Sinn bedarf. Zum Vergleich: Eine derartige Bestimmung existiert bereits in Artikel 34d Abs. 1 Bst. a des Sozialhilfegesetzes (SHG), der die Erstellung des Berichts über die soziale Situation und die Armut ermöglicht. Im Hinblick auf die Erstellung dieses Berichts werden diese Daten aktuell dem Amt für Statistik übergeben. Folglich könnten dieselben Daten genutzt werden, um die Statistiken gemäss diesen neuen Bestimmungen aufzustellen. Die Daten würden also dem SDA nach dem *Once-Only*-Grundsatz nur einmal ausgeliefert (vgl. Art. 13 f. DSchG).

Da Steuerdaten schützenswert sind, ohne dass sie von Gesetzes wegen als besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Artikel 4 Abs. 1 Bst. c DSchG gelten, wird vorgeschlagen, die Steuerdaten, die von der KSTV geliefert und im Rahmen des Monitors bearbeitet werden, d.h. die Daten über den Eigenmietwert und das Haushaltseinkommen in Bezug auf die Wohnung, im Gesetz abzugrenzen.

Absatz 3

Diese Bestimmung definiert den Begriff der Anspruchsberechtigten von unbeweglichen Gütern, die in Absatz 2 erwähnt werden und deren Daten für die Erstellung von Statistiken über den Immobilienmarkt erhoben werden. Die Definition dieses Begriffs ist bewusst weit gefasst, um die Erstellung von Statistiken über die verschiedenen Segmente des Immobilienmarkts zu ermöglichen. Anspruchsberechtigte von unbeweglichen Gütern sind also namentlich die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die anderen Inhaberinnen und Inhaber von dinglichen Rechten, die Mieterinnen und Mieter sowie die Untermieterinnen und Untermieter, wie im Gesetzestext erwähnt. Dazu gehören auch die Bauträger, die Bauherrschaft und die Baumeister. Die oben erwähnte Definition ermöglicht es also, auch im Bau befindliche Wohnungen in die Erhebung einzuschliessen.

Absatz 4

Absatz 4 überträgt dem Staatsrat die Befugnis, die Personendaten, die besonders schützenswerten Personendaten und die Steuerdaten zu bestimmen, die bearbeitet werden dürfen, sowie die Bearbeitungsmodalitäten und die Verknüpfungen festzulegen.

Dem ist anzufügen, dass die in Artikel 16 ff. StatG vorgesehenen Massnahmen zum Datenschutz und zur Datensicherheit anwendbar sind. Genauere Bestimmungen zu diesen Massnahmen können in der StatEV festgelegt werden.

Artikel 18b Zuständige Stellen

Absatz 1

Artikel 18b Abs. 1 überträgt dem Staatsrat die Befugnis, die Stelle zu bezeichnen, die für die Bearbeitung und Erhebung der Daten zuständig ist, die für die Durchführung der gewünschten statistischen Studien benötigt werden. Diesbezüglich verfügt das Amt für Statistik über die allgemeinen Kompetenzen, die ihm das StatG überträgt (vgl. Art. 10 Abs. 1). Doch für die Pilotphase des Projekts hat der Staatsrat die HSW-FR mit der Durchführung der statistischen Erhebungen auf dem Mietwohnungsmarkt beauftragt. Diese Kompetenzdelegation ist im Anhang A1 zur StatEV verankert. Dem Staatsrat sollte jedoch die nötige Flexibilität gegeben werden, um eine andere Einheit für die Aufgabe zu bezeichnen, falls organisatorische Änderungen innerhalb des Staats dazu führen, dass sich eine andere Stelle besser dazu eignet, diese Aufgabe zu übernehmen.⁵ Da es sich bei der Vereinigung jedoch um eine öffentlich-private Partnerschaft handelt, wird die Stelle, die für die Bearbeitung der in Artikel 18a Abs. 2 genannten Daten zuständig ist, vom Staatsrat nach Anhörung der betroffenen Kreise bestimmt.

Absatz 2

Diese Bestimmung überträgt dem Staatsrat einerseits die Befugnis, die Stellen zu bezeichnen, die mit der Verknüpfung der im Rahmen des Monitors bearbeiteten Daten beauftragt wird, und falls mehrere Stellen bezeichnet werden, zu bestimmen, welche Stelle welche Daten verknüpfen darf. Andererseits erteilt diese Bestimmung den vom Staatsrat bezeichneten Stellen die Befugnis, Daten gestützt auf Artikel 17a f. StatG zu verknüpfen. Im konkreten Fall bezeichnet die StatEV die HSW-FR als die Stelle, die für die Durchführung der statistischen Erhebung über den Immobilienmarkt befugt ist.⁶ Grundsätzlich wird diese in der Lage sein, die meisten Verknüpfungen durchzuführen, die für die Erstellung der angestrebten Statistiken benötigt werden. Doch gemäss Artikel 14a Abs. 2 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG; 431.01) dürfen Statistikstellen der Kantone und Gemeinden zur Erfüllung ihrer statistischen Aufgaben Daten des Bundesamtes nur mit dessen schriftlicher Zustimmung und unter Berücksichtigung seiner Auflagen mit weiteren Daten verknüpfen. Ausserdem legt Artikel 13j Abs. 4 der Statistikerhebungsverordnung des Bundes (SR 431.012.1) fest, dass die Statistikstellen der Kantone und Gemeinden zur Erfüllung ihrer statistischen Aufgaben Daten des BFS untereinander sowie mit ihren eigenen Daten verknüpfen dürfen, wenn sie einen Datenschutzvertrag abschliessen. Daraus geht hervor, dass nur das SDA befugt ist, Daten des BFS zu verknüpfen. Die HSW-FR übermittelt ihm zu diesem Zweck die Daten, die sie für die gewünschten Verknüpfungen benötigt. Da die Erhebungen über den Immobilienmarkt die Verknüpfung von Daten des BFS erfordern, muss der Staatsrat folglich zwei Stellen für die Verknüpfung der Daten bezeichnen: die HSW-FR und das SDA. Er wird auch bestimmen, welche Daten von welcher Stelle verknüpft werden dürfen.

Zum Schluss ist zu erwähnen, dass ausser für die Steuerdaten keine Bestimmung vorgesehen wird, die die Datenlieferanten bezeichnet, denn diese Kompetenz fällt gemäss Artikel 7 Abs. 2 StatG dem Staatsrat zu.

⁵ Unabhängig davon, welche Stelle vom Staatsrat bezeichnet wird, ist sie genauso wie das SDA den allgemeinen Grundsätzen des StatG unterstellt. Dazu gehört auch das Statistikgeheimnis gemäss Artikel 16 StatG.

⁶ Die HSW-FR gehört zur HES-SO, einer autonomen öffentlich-rechtlichen Anstalt (Art. 2 Abs. 2 und Abs. 3 Bst. b des Gesetzes über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg [HES-SO//FRG; SGF 432.12.1]), die der VWBD administrativ zugewiesen ist (Art. 4 Abs. 2 Bst. b der Verordnung zur Bezeichnung der Verwaltungseinheiten der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei [SGF 122.0.13]).

Artikel 18c Finanzierung

Absatz 1

Diese Bestimmung legt den Grundsatz fest, dass die Statistikproduktion und insbesondere die Arbeit der Stelle, der die Aufgaben nach Artikel 17a, 17b und 18a Abs. 2 übertragen wurden, durch die verschiedenen Partner gemeinsam finanziert wird. Der Staat leistet einen Beitrag an die Finanzierung wie auch die anderen beteiligten Akteure.

Absatz 2

Dieser Absatz gibt dem Staatsrat die Möglichkeit, gestützt auf das Subventionsgesetz eine Entschädigung festzulegen, um die Kosten für die Datenbearbeitung und Statistikproduktion mitzufinanzieren.

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen

Der Änderungsentwurf schafft für den Staat keine Handlungspflicht, weshalb er keine direkten finanzielle Auswirkungen hat. Dies vorausgeschickt, werden Statistiken produziert, dann werden die jährlichen Betriebskosten des Monitors (veranschlagter Betrag: 260 000 Franken; online veröffentlichte Zahlen für 2023 und 2024) von den Mitgliedern des Vereins getragen, zu denen auch die VWBD gehört. Für 2025, 2026 und 2027 besteht die finanzielle Beteiligung der VWBD aus einem Beitrag des Wohnungsamts (108 000 Franken) und einem Beitrag der HSW-FR (50 000 Franken). Die restlichen Kosten werden von den anderen Vereinsmitgliedern getragen, d.h. von den Fachverbänden und den Gemeinden.

Artikel 18c legt den Grundsatz der gemeinsamen Finanzierung fest und gibt dem Staat die Möglichkeit, die Kosten für die Datenbearbeitung und Statistikproduktion mitzufinanzieren.

6.2 Personelle Auswirkungen

Der Änderungsentwurf schafft für den Staat keine Handlungspflicht, weshalb er keine personellen Auswirkungen hat. Zudem verfügen die HSW-FR, das SDA und die KSTV über das nötige Personal, um die Aufgaben im Zusammenhang mit der Immobilienmarkterhebung auszuführen.

7 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Der Änderungsentwurf schafft keine neuen Aufgaben für die Gemeinden und ändert keine ihrer Befugnisse. Der Staatsrat lädt die Gemeinden ein, sich dem Verein anzuschliessen.

8 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Die Auswirkungen des Änderungsentwurfs auf die nachhaltige Entwicklung wurden mit dem Kompass 21 bewertet. Die Erstellung von Statistiken über den Immobilienmarkt hat zwar auf viele Kriterien (des Kompasses) keinen direkten Einfluss, sie kann aber den öffentlichen Körperschaften und privaten Organisationen Auskunft geben über den Energieverbrauch, die Wertschöpfung, das Lebensumfeld, die Mobilität, den sozialen Zusammenhalt und die Armutsbekämpfung. Darüber hinaus fördert der Entwurf die Zusammenarbeit zwischen regionalen Körperschaften und leistet einen Beitrag an einen transparenten Informationsaustausch.

9 Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit

—

Der Änderungsentwurf ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar, das heisst mit dem Europarecht, dem Bundesrecht und der Kantonsverfassung.