

97.040

## **Botschaft über die Volkszählung 2000**

vom 21. Mai 1997

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft über die Volkszählung 2000, mit einem Entwurf zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung sowie einem Entwurf zum Bundesbeschluss für einen Verpflichtungskredit mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

21. Mai 1997

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Koller  
Der Bundeskanzler: Couchepin

---

## Übersicht

*Die eidgenössische Volkszählung ist die älteste statistische Erhebung der Schweiz und wird seit 1850 in zehnjährigem Rhythmus durchgeführt. Sie war ursprünglich lediglich auf die Ermittlung der Zahl sowie der demographischen, konfessionellen und sprachlichen Zusammensetzung der Bevölkerung ausgerichtet. Im Laufe des 20. Jahrhunderts hat sie sich von einer reinen Bevölkerungszählung zu einer eigenlichen "Strukturerhebung Schweiz" weiterentwickelt, die demographische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aspekte miteinander verknüpft.*

*Gesetzliche Grundlagen bilden das 1988 revidierte Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung von 1860 und das Bundesstatistikgesetz von 1992. Während den Vorbereitungsarbeiten zur Volkszählung 2000 wurde deutlich, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen nur noch teilweise den neuen Erhebungsmethoden und der verstärkten Nutzung von Daten administrativer Register entsprechen. Der vorliegende Revisionsvorschlag beschränkt sich auf die wesentlichsten Aspekte zur Neuausrichtung und Vereinfachung der Erhebung. Eine Totalrevision wird nicht angestrebt und ist für die Volkszählung 2000 auch nicht notwendig. Eine grundsätzliche Neudefinition der Rechtsgrundlagen der Volkszählung ist erst nach dem Vorliegen einer Verfassungsgrundlage über die Führung und Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Register möglich.*

*Die Revisionsvorlage bezweckt, im Jahre 2000 eine registergestützte Volkszählung zu ermöglichen und die Voraussetzungen für den Übergang zu einem Verbund von Registerzählung und Direktbefragung im Jahre 2010 zu schaffen. Damit die Anforderungen an eine registergestützte Volkszählung im Jahre 2000 erfüllt und die notwendige Harmonisierung der Register für den Methodenwechsel bis zum Jahre 2010 realisiert werden können, müssen die Datenschutzbestimmungen, welche jede nichtstatistische Verwendung der Volkszählungsdaten ausschliessen, angepasst werden. Kantone und Gemeinden sollen ermächtigt werden, Einwohnerregister und Volkszählungsdaten aufeinander abzustimmen und Volkszählungsdaten zur Aktualisierung dieser Verwaltungsregister, die auch statistische Funktionen erfüllen, zu verwenden.*

*Die Aktualisierung der Einwohnerregister mit Informationen aus der Volkszählung und die Bereinigung von Widersprüchen zwischen Volkszählungsdaten und Registerdaten sind nötig, damit der Bund korrekte Registerdaten sowohl für die Volkszählung als auch für die jährliche Bevölkerungsfortschreibung in den Jahren nach 2000 erhält. Die Möglichkeit der Registernachführung bildet überdies einen wichtigen Anreiz für die Gemeinden und Kantone, eine qualitativ gute Volkszählung durchzuführen.*

*Da für statistische Zwecke geeignete Gebäude- und Wohnungsregister in der Schweiz weitgehend fehlen, soll der Bund zudem befugt werden, mit den Daten der Gebäude- und Wohnungserhebung der Volkszählung 2000 ein gesamtschweizerisch einheitliches Gebäude- und Wohnungsregister aufzubauen. Dieses Register ist von zentraler Bedeutung für den Übergang zu einer Verbundlösung von Registerzählung und Direkt-*

---

---

*erhebung zur Vereinfachung der Volkszählung nach 2000. Zur Harmonisierung und Koordination der Register soll der Bund den Kantonen überdies Unterstützungsbeiträge ausrichten können. Schliesslich sollen die Strafbestimmungen bei Verletzung der Auskunftspflicht, die 1990 in der Öffentlichkeit Unmut erzeugt hatten, durch eine Gebührenpflicht im Sinne des Verursacherprinzips abgelöst werden.*

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 11 Ausgangslage

#### 111 Bedeutung der Volkszählung

Seit 1850 wird in regelmässigen Abständen von zehn Jahren eine eidgenössische Volkszählung durchgeführt. Der stetig gewachsene Informationsbedarf von Staat und Gesellschaft hat im Laufe der vergangenen Jahrzehnte zu einem kontinuierlichen Ausbau der Volkszählung geführt. Sie umfasst seit 1960 eine Personen- und Haushaltserhebung sowie eine Gebäude- und Wohnungserhebung, die miteinander verknüpft sind. 1970 kam eine detaillierte Pendler- und Mobilitätsstatistik hinzu. Durch die flächendeckende Geokodierung der Daten im Jahre 1990 haben sich neue Anwendungsgebiete eröffnet. Der Bundesrat hat den Informationsauftrag der Volkszählung in einem ausführlichen Bericht dargelegt <sup>1)</sup>.\*

Die Volkszählung ist die grösste Erhebung der amtlichen Statistik der Schweiz und erfüllt heute eine Vielzahl von Aufgaben. Sie ist zu einem unentbehrlichen Bestandteil des statistischen Informationssystems in einer komplexen und demokratischen Gesellschaft geworden. Für den Bund, die Kantone und die Gemeinden bildet sie eine der wichtigsten, oft die einzige statistische Informationsquelle über Bevölkerungsstruktur, Haushalte und Familien, Sprachen, Konfessionen, Erwerbsstruktur, berufliche Situation, räumliche Mobilität, Wohnungen und Wohngebäude, Wohn- und Eigentumsverhältnisse sowie Siedlungsentwicklung.

Die erhobenen demographischen, sozio-ökonomischen und kulturellen Grunddaten fliessen in Planungen und Entscheidungen der Wirtschaftspolitik, der Raumordnungs- und Regionalpolitik, der Energiepolitik, der Wohnungspolitik, der Verkehrspolitik sowie der Bildungs- und Sozialpolitik ein. Die Volkszählung liefert Grundlagen für Forschung und Lehre und steht im weitesten Sinne im Dienste einer informierten Öffentlichkeit. Dem Bund und der grossen Mehrzahl der Kantone dient sie zur Festlegung der Parlamentssitze, der Vergabe von Subventionen und dem Finanzausgleich. Für insgesamt elf Kantone, die über kein eigenes statistisches Amt verfügen, ist die Volkszählung neben der Betriebszählung sogar die einzige Quelle für statistische Informationen. Selbst in Kantonen mit einer gut ausgebauten eigenen Statistik ist die Volkszählung eine wichtige Datenbasis.

Die Volkszählung ist überdies als zentraler Teil des statistischen Gesamtsystems der Schweiz Ausgangspunkt und Referenzbasis für weiterführende Statistiken. Dies gilt insbesondere für die Statistiken von Bevölkerungsbewegung, Bevölkerungsforschreibung und zentralem Ausländerregister, für die Statistik der Erwerbstätigen und

---

\* Die Fussnote <sup>1)</sup> sowie die anderen Anmerkungen befinden sich am Schluss der Botschaft

Erwerbslosen, die Arbeitsmarktgesamtrechnung, die Statistik der kantonalen Volkseinkommen sowie für die Fortschreibung der Bau- und Wohnungsstatistiken und die Erstellung von Szenarien zur künftigen Bevölkerungsentwicklung oder die Berechnung von Bildungsindikatoren.

Zudem sind die Daten der Volkszählung für die Ziehung von Stichproben sowie die Gewichtung und Hochrechnung der Resultate unerlässlich, um Fehler und Verzerrungen zu vermeiden. Ohne Kenntnis der Grundgesamtheiten würde jede Stichprobe entwertet. Die Volkszählung liefert in dieser Funktion Eckwerte für die Verbrauchserhebung (Landesindex der Konsumentenpreise), die Mietpreiserhebung, die schweizerische Arbeitskräfteerhebung, die Lohnstrukturerhebung, die Gesundheitsbefragung, die Mikrozensus Verkehr, Bildung und Familie sowie für weitere Stichprobenerhebungen der amtlichen Statistik. Auch private Befragungsinstitute nutzen die Daten der Volkszählung für diese Zwecke.

Die staatspolitische Bedeutung der Volkszählung liegt darin, dass sie die Informationen für alle politischen und administrativen Einheiten der Schweiz in einheitlicher und vergleichbarer Form zur Verfügung stellt. Sie bietet somit tiefe Einblicke in die Realitäten der Schweiz, die bis in die Stadtquartiere hinein führen. Stichprobenerhebungen können diese Funktionen nicht erfüllen. Die Daten von solchen Erhebungen sind nur für die Schweiz als Ganzes oder für grössere Kantone repräsentativ, nicht aber für Gemeinden oder Stadtquartiere. Das Bereitstellen von verlässlichen Planungsgrundlagen für alle Ebenen der Schweiz wird künftig in Anbetracht der überall knappen Mittel noch an Bedeutung gewinnen. Die lange Tradition von Volkszählungen in der Schweiz ermöglicht ausserdem Querschnitte durch die Zeit und macht den tiefgreifenden sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Wandel der vergangenen Jahrzehnte sichtbar.

## 112 Nutzung von Verwaltungsregistern für die Volkszählung

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat sich in den vergangenen Jahren eingehend mit der Weiterentwicklung der Erhebungsmethode der Volkszählung beschäftigt. Ein Bericht <sup>2)</sup>, der Anfang 1995 einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt wurde, fasst die bisherigen Studien und Untersuchungen zur Nutzung von Registern zusammen. Er zeigt einen grossen Harmonisierungsbedarf bei den Registern von Kantonen und Gemeinden auf. Die in den Einwohnerregistern enthaltenen Angaben beschränken sich im wesentlichen auf die Merkmale Alter, Geschlecht, Zivilstand und Heimat/Nationalität. Die in allen Gemeinden der Schweiz einheitlich geführten Registerinformationen decken somit nur vier von insgesamt 18 in der Personen- und Haushaltserhebung erhobenen Merkmalen ab.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es weder eine anerkannte und einheitliche Wohnsitzdefinition noch ein funktionierendes Melde- und Mutationswesen zwischen den Gemeindeverwaltungen bei Weg- und Zuzügen von Einwohnern gibt. Aus vielen Registern ist ferner nicht ersichtlich, welche Personen gemeinsam in einem Haushalt oder einer Wohnung leben.

Im Bereich der Gebäude und Wohnungen sind die Daten noch lückenhafter und heterogener. Geeignete Register fehlen weitgehend. Ein besonderes Problem stellt die Verknüpfung der verschiedenen Register untereinander dar. Heute fehlt in der Schweiz einerseits eine Wohnungsnummer, die auch im Einwohnerregister geführt wird, andererseits gibt es keine persönliche Identifikationsnummer (PIN), die eine Verknüpfung verschiedener Personenregister zulässt.

Um die Register in Zukunft für statistische Zwecke effizienter zu nutzen, sind einheitliche Regelungen zu Inhalt, Aktualisierung und Datenqualität der Informationen erforderlich. Zur Erreichung eines Minimalstandards müssten wenigstens die Wohnsitz- und Haushaltsdefinitionen vereinheitlicht sowie eine Verbindung zwischen Einwohner-, Wohnungs- und Gebäuderegistern hergestellt werden. Die Gemeinden und Kantone müssten überdies rechtlich verpflichtet werden, untereinander ein funktionierendes Melde- und Mutationswesen einzurichten. Damit wird erst die Fortschreibung von Bestandes- und Strukturdaten auf Registerbasis möglich.

Der Bund hat heute jedoch keine verfassungsrechtlichen Kompetenzen, um die Harmonisierung von Registern und das Meldewesen auf Kantons- und Gemeindeebene zu beeinflussen. Die einzige Ausnahme stellt das Ausländerrecht dar. Der Bundesrat hat darauf in seiner Antwort auf die Motion Leuenberger<sup>3)</sup> vom 11. März 1993 hingewiesen. Daher könnte heute eine Zählung, die sich alleine auf die vorhandenen Registerdaten der Kantone und Gemeinden stützen würde, bei weitem nicht die Informationen liefern, welche in der Volkszählung erhoben werden. Aus diesen Gründen ist zu wünschen, dass die Kantone für ihren eigenen Zuständigkeitsbereich Massnahmen zur Harmonisierung der Einwohnerregister, zum Aufbau von Gebäude- und Wohnungsregistern und zur Verknüpfung der Daten von Personen mit jenen der Haushalte und Wohnungen ergreifen sowie die hierzu erforderlichen rechtlichen Grundlagen schaffen.

## 113 Internationaler Kontext

Fast alle europäischen und die meisten aussereuropäischen Staaten führen ebenfalls mit ähnlicher Periodizität wie die Schweiz Volkszählungen durch. Um die internationale Vergleichbarkeit gewährleisten zu können, erarbeitet die UNO jeweils Empfehlungen für die Durchführung der Zählung, die Auswahl und die Definition der Erhebungsmerkmale und Merkmalsausprägungen. Für Europa sind die Empfehlungen der EU sowie die Empfehlungen, welche in Zusammenarbeit zwischen der UN-Wirtschaftskommission für Europa und EUROSTAT (Statistisches Amt der Europäischen Union) erstellt werden, massgebend. Ausserdem bereitet EUROSTAT jeweils in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten ein Auswertungsprogramm vor, das von den Ländern in eigener Verantwortung umgesetzt wird. Um die internationale Vergleichbarkeit der Volkszählung sicherzustellen, übernimmt die Schweiz diese Empfehlungen jeweils so weit wie möglich.

## 114 Gesetzliche Grundlagen

Gesetzliche Grundlagen für die Durchführung der Volkszählung sind das Bundesgesetz vom 3. Februar 1860 über die eidgenössische Volkszählung (SR 431.112), revidiert am 23. Juni 1988, und das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG; SR 431.01). Anlässlich der Revision des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung im Jahre 1988 wurden Bestimmungen über die Auskunftspflicht und den Datenschutz auf Gesetzesstufe verankert. In einer Ausführungsverordnung regelt der Bundesrat jeweils den genauen Stichtag, die Erhebungsmerkmale, sämtliche Aspekte der Organisation, Durchführung und Aufarbeitung der Erhebung, die Diffusion der Ergebnisse sowie die Sicherstellung des Datenschutzes.

## 115 Bundesratsbeschluss vom 1995

Mit dem Beschluss vom 23. Januar 1995 über die Vorbereitung der eidgenössischen Volkszählung 2000 hat der Bundesrat einige grundsätzliche Entscheide im Hinblick auf Inhalt, Erhebungsmethode, Durchführung und Auswertung der Volkszählung getroffen und das BFS mit den Vorbereitungsarbeiten beauftragt. Der Bundesrat hat beschlossen, dass die nächste Volkszählung am 5. Dezember 2000 stattfindet und wiederum eine integrierte Personen-, Haushalts-, Gebäude- und Wohnungserhebung beinhaltet. Es werden die gleichen Grundgesamtheiten wie in der Volkszählung 1990 erhoben.

Zur Erhebungsmethode hat der Bundesrat festgehalten, dass ein grundsätzlicher Systemwechsel von der direkten Vollerhebung mittels Fragebogen zu einer Registerzählung ohne Befragung der Bevölkerung für die Volkszählung 2000 ausgeschlossen werden muss. Für diesen Entscheid massgebend waren die fehlende Kompetenz zur Regelung der Registerführung in den Kantonen und Gemeinden sowie die Erkenntnis, dass die Kantone und Gemeinden für die erforderlichen Umstellungen, Harmonisierungen und Investitionen im Registerbereich genügend Zeit benötigen, damit eine nachhaltige Neuausrichtung der Volkszählung sichergestellt werden kann. Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, dass die Volkszählung 2000 als registergestützte Direkterhebung auf kommunaler Ebene durchgeführt werden soll. In der registergestützten Erhebung sollen die in den Registern vorhandenen Informationen und die bestehenden EDV-Strukturen zur Entlastung der Gemeinden genutzt werden. Er hat das BFS beauftragt, technische und organisatorische Lösungen zu erarbeiten, die den unterschiedlichen Voraussetzungen in den Grossstädten, in den mittleren sowie den kleinen Gemeinden Rechnung tragen.

Zentrale Elemente der registergestützten Zählung sind: Nutzung der Informationen in den kommunalen und kantonalen Registern sowie in den Registern der Immobilienverwaltungen für den Vorbedruck der Fragebogen, Postversand der Fragebogen und (soweit die Gemeinden dies wünschen) Ersatz des Zählpersonals, Steuerung der Organisation und Durchführung der Erhebung mit Informatikmitteln, die Kontrolle der Daten mittels Registern und EDV sowie die Lieferung von vorhandenen Daten auf EDV-Trägern. Das BFS hat in der Zwischenzeit vier Erhebungsvarianten

entwickelt, welche bis 1999 mit den Kantonen und Gemeinden getestet und verfeinert werden.

## 116 Evaluation der Volkszählung 1990 durch die Geschäftsprüfungskommission

Im November 1995 hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK) ihren Bericht <sup>4)</sup> zum Informationsauftrag und zur Erhebungsmethode der Volkszählung auf der Grundlage einer Evaluation der Volkszählung 1990 durch die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Berichte der GPK und der PVK <sup>5)</sup> unterstreichen die Bedeutung und Notwendigkeit der Volkszählung. Weiter betonen sie, dass Stichprobenerhebungen die Volkszählung nicht ersetzen könnten. Allerdings machen sie auch deutlich, dass auf der Ebene der Erhebungsmethode die Volkszählung als Direkterhebung mittels Fragebogen weiterentwickelt werden muss.

Die GPK hat diesbezüglich zwei Motionen <sup>6)</sup> formuliert. In der ersten Motion spricht sie sich dafür aus, dass die Durchführung der Volkszählung 2000 vereinfacht und die Nutzung und Harmonisierung von vorhandenen Registerdaten vom Bund durch Unterstützungs- und Anreizmassnahmen gefördert werden sollen. Mit der zweiten Motion fordert die GPK, dass für das Jahr 2010 die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen geschaffen werden, damit die Volkszählung auf der Grundlage von gesamtschweizerisch harmonisierten und ausgebauten Registern durchgeführt werden kann. Der Evaluationsbericht der GPK bietet eine umfassende und vertiefte Auseinandersetzung mit der Volkszählung und leistet einen wertvollen Beitrag zur zukünftigen Ausgestaltung der Volkszählung. Der Bundesrat hat die darin enthaltenen Schlussfolgerungen und Motionen befürwortet. Die beiden Motionen der GPK wurden vom Parlament am 22. März und am 24. September 1996 angenommen.

Ausserdem hat die GPK das Fehlen einer transparenten Umschreibung des Informationsauftrages der Volkszählung bemängelt. Die blosse Aufzählung der Erhebungsmerkmale in der Verordnung des Bundesrates zur Volkszählung genüge nicht. Die GPK hat angeregt, die Beziehungen zwischen den erhobenen Merkmalen, der Erhebungsmethode und der Datenverwendung durch Politik, Wirtschaft und Wissenschaft deutlicher aufzuzeigen. Der Bundesrat ist dieser Empfehlung gefolgt und hat in seinem Bericht <sup>1)</sup> die Funktionen der Volkszählung für die öffentliche Hand, für Wirtschaft, Wissenschaft und Statistik dargestellt. Der Bericht beurteilt die bisher erhobenen Merkmale und ihre Verwendung aus der Perspektive von Aufwand und Nutzen. Darauf aufbauend werden inhaltliche und methodische Grundprinzipien für die Volkszählung 2000 formuliert und der Datenkatalog abgeleitet.

## 12 Zielsetzungen

### 121 Zielsetzungen für die Volkszählungen 2000 und 2010

Die registergestützte Erhebungsmethode soll die Durchführung der Volkszählung 2000 vereinfachen und die Nutzung der Register zu statistischen Zwecken fördern und erweitern. Die Volkszählung 2000 soll ausserdem die Basis für die jährliche Fortschreibung von Bestand und Struktur der Bevölkerung sowie der Gebäude und Wohnungen verbessern. Schliesslich hat die Volkszählung 2000 auch die Aufgabe, den Übergang zu einer veränderten Erhebungsmethode im Jahre 2010 zu ermöglichen. Die Zielsetzungen der Volkszählung 2010 bilden somit einen wichtigen Orientierungsrahmen für die Gestaltung der Volkszählung 2000.

Die registergestützte Erhebung im Jahre 2000 soll die Voraussetzungen für den Übergang in Richtung einer Verbundlösung von Registerzählung und Direktbefragung im Jahre 2010 schaffen, indem die Registernutzung intensiviert und die erhobenen Daten zum Auf- und Ausbau sowie zur Harmonisierung der Register verwendet werden sollen. Aufgrund des fortschreitenden Informatisierungsgrades der Gemeinden und der raschen Entwicklung in der Telekommunikation ist eine vermehrte Verarbeitung, Vernetzung und Übertragung von Registerdaten der Trend der Zukunft. Es gilt, die Harmonisierung und Verknüpfung der Register, die bereits heute in einigen Kantonen im Gang ist, zu unterstützen, denn sie bewirkt für die Statistik erhebliche Effizienzgewinne. In diesem Zusammenhang ist auch der Aufbau eines Gebäude- und Wohnungsregisters unter Verwendung der Daten der Volkszählung 2000 vorgesehen.

Erst durch Investitionen in den Registerbereich werden auch die Grundlagen geschaffen, um die Durchführung von Volkszählungen wesentlich zu vereinfachen. Der Nutzen, der dabei entsteht, kommt nicht nur der Volkszählung, sondern der ganzen amtlichen Statistik zugute. Eine Auswertung von Registerdaten kann in Zukunft ohne grossen Mehraufwand häufiger als alle zehn Jahre erfolgen. Wenn die Volkszählungsdaten nicht nur für statistische Zwecke verwendet werden, profitieren schliesslich auch die Gemeinden und Kantone für den Bereich ihrer Verwaltungsaufgaben von harmonisierten Registern, indem heute bestehende Doppelspurigkeiten abgebaut werden.

Bei der Harmonisierung und Verknüpfung der Verwaltungsregister geht es allerdings nicht darum, sämtliche Erhebungsmerkmale der Volkszählung in die Register aufzunehmen und permanent nachzuführen. Erhebungsmerkmale, die nur statistischen Zwecken dienen, aber keinen breiten Nutzen für die Verwaltungsaufgaben generieren, finden keine Aufnahme in die Register oder werden nicht nachgeführt. Ausgangspunkte sind immer administrative Zielsetzungen und Aufgaben, an welche die Statistik dann anknüpfen kann.

Entsprechend dem Informationsauftrag der Volkszählung wird es somit immer Themenbereiche geben, die nicht in den Registern vorhanden sind. Zu denken ist hier insbesondere an die Pendlerstatistik, das Ausbildungs- und Qualifikationsniveau der Bevölkerung oder an die im Erwerbsleben und zu Hause gesprochenen Sprachen. In der Volkszählung 2010 sollte es jedoch möglich sein, Registerzählung mit Direktbefragung

zu verbinden und nur noch diejenigen Merkmale mittels Fragebogen zu erheben, die nicht in den Registern vorhanden sind.

## **122      Änderungen der Rechtsgrundlagen für die Volkszählung 2000**

Für die Neuausrichtung und Vereinfachung der Volkszählung 2000 genügen die bestehenden Rechtsgrundlagen nur noch teilweise. Die intensive Nutzung von Registerdaten zur Verminderung des Aufwandes bei den Gemeinden und Kantonen sowie bei den Befragten erfordert Anpassungen des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung. Dies betrifft insbesondere die Fragen der Korrektur und der Nachführung der Einwohnerregister mit Informationen aus der Volkszählung sowie die Bereinigung von Widersprüchen zwischen den Volkszählungsdaten und den Registerdaten. Diese Abstimmungen sind nötig, damit der Bund korrekte Registerdaten für die Volkszählung und, in den Jahren nach 2000, für die jährliche Bevölkerungsfortschreibung und die Fortschreibung des Gebäude- und Wohnungsbestandes erhält.

Für den Aufbau und die Führung des Gebäude- und Wohnungsregisters müssen sowohl das Volkszählungsgesetz wie auch das Bundesstatistikgesetz angepasst werden. Mit der Revision des Volkszählungsgesetzes sollen ausserdem die Voraussetzungen für Stichprobenerhebungen in der amtlichen Statistik verbessert werden. Schliesslich soll die Strafnorm bei Auskunftsverweigerung im Gesetz durch eine Gebührenpflicht zur Deckung des Mehraufwandes der Gemeinden abgelöst werden.

## **123      Änderungen der Rechtsgrundlagen für die Volkszählung 2010 - Verfassungsartikel**

Die Volkszählung 2000 kann zwar gewisse statistische Grundlagen und Voraussetzungen für einen Verbund von Registerzählung und Direktbefragung im Jahre 2010 schaffen. Auf rechtlicher Ebene setzt die Harmonisierung der Register jedoch zusätzliche Änderungen voraus. Der Bund hat, wie bereits erwähnt, ausser im Bereich des Ausländerrechts keine Kompetenz, Regelungen zur Registerführung und -harmonisierung in Gemeinden und Kantonen zu erlassen. Die Kompetenzzuweisung bedingt eine Verfassungsänderung, an die sich eine Gesetzgebung im Registerbereich anschliessen kann. Im Anschluss an diese Gesetzgebungsarbeiten wird es auch möglich werden, das Volkszählungsgesetz mit dem Bundesstatistikgesetz zu verschmelzen, um die Bundesstatistik in einem einzigen Erlass zu regeln.

Bereits die Motion Ruffy <sup>7)</sup>, die vom Nationalrat am 6. Oktober 1995 als Postulat überwiesen wurde, hat einen Verfassungsartikel zur besseren statistischen Nutzung der Register von Kantons- und Gemeindeverwaltungen vorgeschlagen. Die erwähnte Motion der GPK des Nationalrates (95.3557; Neuausrichtung der Volkszählung 2010) fordert den Bundesrat auf, die notwendigen verfassungsmässigen Grundlagen zu schaffen, damit die Volkszählung im Jahre 2010 auf der Basis von harmonisierten Registern der Kantone und

Gemeinden durchgeführt werden kann. Mit der Annahme dieser Motion durch beide Räte im Jahre 1996 hat sich der politische Wille verstärkt, das vom Bundesrat in Aussicht gestellte Vorhaben zu unterstützen.

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung könnte nicht nur die Statistikkompetenz des Bundes im Sinne der Nachführung in der Bundesverfassung verankert werden, sondern zusätzlich auch die verfassungsmässige Kompetenz des Bundes, im Interesse der amtlichen Statistik und in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen Vorgaben zur Harmonisierung der Register zu erlassen. Mit Blick auf die Vernehmlassungsergebnisse und in Anbetracht der langen Vorbereitungszeit zur Umsetzung in Bund, Kantonen und Gemeinden wäre ein solches Revisionsvorhaben bereits im Rahmen der Totalrevision wünschenswert. Der Bundesrat schlägt denn auch in seiner Botschaft über eine neue Bundesverfassung vor, einen allfälligen Statistikartikel durch eine Kompetenz zur Gesetzgebung im Registerbereich zu vervollständigen (BBl 1997 I 281f.). Andernfalls wäre der Weg einer Partialrevision der Verfassung so rasch als möglich einzuschlagen.

### 13 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vernehmlassung zur Gesetzesrevision und zum Informationsauftrag der Volkszählung wurde vom 14. August bis zum 8. November 1996 durchgeführt. Der Bundesrat orientierte am 3. März 1997 über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und veröffentlichte gleichzeitig einen ausführlichen Auswertungsbericht<sup>8)</sup>.

Die Vernehmlassung hat ein grosses und allgemein positives Echo gefunden. 73 von 124 begrüsst Stellen sowie acht weitere Stellen haben sich geäußert. Der Informationsauftrag der Volkszählung ist auf breite und unumstrittene Zustimmung gestossen. Die Antworten zeigen, dass einer erfolgreichen und aussagekräftigen Volkszählung aus der Sicht der Kantone und Städte, der Kreise der Wissenschaft und Forschung, der interessierten Verbände und Parteien sowie der kirchlichen Kreise grosse Bedeutung zugemessen wird. Die eingegangenen Stellungnahmen stimmen überein, dass die Volkszählung für die Dauerbeobachtung der Gesellschaft und für die Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft eine unentbehrliche Informationsquelle darstellt. Mehrfach wird betont, dass der Qualitätsstandard und der Informationsgehalt der Volkszählung nicht geschmälert werden dürfen. Ausdrücklich finden auch die Grundprinzipien der Volkszählung 2000 wie die Universalität, die Gleichzeitigkeit oder die Gleichartigkeit der Erhebung in den kommunalen und infrakommunalen Einheiten Zustimmung. Der Bundesrat hat auf der Grundlage der Vernehmlassung den Bericht zum Informationsauftrag am 3. März 1997 verabschiedet und den Informationsauftrag für die Volkszählung festgelegt.

In nahezu allen Stellungnahmen wird der schrittweise Übergang zu einer Verbundlösung von Registerzählung und Direkterhebung über die Volkszählung 2000 bis hin zur Volkszählung 2010 unterstützt. Verschiedene Vernehmlasser verwerfen aber gleichzeitig die notwendigen Anpassungen des Datenschutzes oder den Aufbau eines Gebäude- und

Wohnungsregisters. Sie übersehen dabei, dass zwischen der Nutzung von Registerdaten und den Anpassungen der Datenschutzbestimmungen bzw. der Entscheidung für eine registergestützte Zählung und dem Ausbau von Registern ein zwingender Zusammenhang besteht. Insbesondere einige politische Parteien und Verbände sind gegen die Anpassungen der Datenschutzbestimmungen und den Aufbau eines Gebäude- und Wohnungsregisters, während die direkt mit der Volkszählung befassten Stellen der Kantone und Gemeinden sich entschieden dafür aussprechen. Grundlegende und gangbare Alternativen werden von jenen Vernehmlassern, die sich kritisch zu diesen Punkten äussern, jedoch nicht vorgebracht.

Die Vernehmlasser, welche die Anpassungen des Datenschutzes befürworten, regen an, in der Vorlage die Datenschutzbestimmungen zu verstärken und zu präzisieren. Den Befragten sollen aufgrund von Angaben auf den Fragebogen bei der Nachführung und Korrektur der Einwohnerregister mit Volkszählungsdaten keine unmittelbaren Nachteile entstehen. Ferner seien der Merkmalskatalog und die zeitliche Dauer der Verwendung der Volkszählungsdaten für die Registernachführung zu beschränken.

Zum Gebäude- und Wohnungsregister äussert sich die grosse Mehrzahl der Vernehmlasser gegen ein zentralistisches, nur auf die Bundesbedürfnisse ausgerichtetes Modell. Anzustreben sei ein dezentral organisiertes Modell mit einheitlicher Vorgabe von Normen und Standards durch das BFS. Mehrere Kantone sind der Ansicht, dass für die Einrichtung eines gesamtschweizerischen Gebäude- und Wohnungsregisters wie auch für eine auf 2010 ausgerichtete Harmonisierung der Einwohnerregister die vom Bundesrat im Zusammenhang mit der Motion der GPK angestrebte Verfassungsänderung eine richtungsweisende Grundlage bilden könnte. Vorinvestitionen ohne klare Vorgaben und mit dem Risiko, dass die Verfassungsgrundlage nicht gesichert sei, seien sinnlos. 19 Kantone geben denn auch an, bis zum Jahr 2000 voraussichtlich keine konkreten Projekte zur Registerharmonisierung oder zum Aufbau eines Gebäude- und Wohnungsregisters zu verfolgen.

Es scheint, dass der bereits heute möglichen "freiwilligen" Harmonisierung ohne explizite Verfassungsgrundlage mit deutlicher Signalwirkung nur geringe Erfolgsaussichten zugestanden wird. Dies bedeutet aber auch, dass die Volkszählung 2000 als "Übergangszählung" trotz genereller und breiter Zustimmung zu den Zielen und zum eingeschlagenen Weg nur glaubwürdig ist und nur eine nachhaltige Wirkung entfalten kann, wenn die Vorlage zum Verfassungsartikel über Statistik und Registerharmonisierung vorangetrieben wird (vgl. Ziff. 123). Es gilt, die in der Volkszählung 2000 erbrachten Vorleistungen und Investitionen von Bund, Kantonen und Gemeinden auf eine für die Zukunft gesicherte, verfassungsmässige Basis zu stellen.

Die Vernehmlassungsantworten zur Änderung der Strafbestimmungen bei Auskunftsverweigerung bestätigen eine eindeutige Ablehnung der Bussenlösung, wie sie für 1990 in Kraft war. Eine Mehrheit aller Vernehmlasser bevorzugt die vorgeschlagene Lösung der Aufwandgebühr nach dem Verursacherprinzip zur direkten Deckung der Mehrkosten in den Gemeinden. Etliche Vernehmlasser regen demgegenüber ein Ordnungsbussenverfahren an.

Die registergestützte Erhebungsmethode wird von den Stellen, die mit der Durchführung der Volkszählung beauftragt sind, grundsätzlich sehr begrüsst. Allerdings äussern zahlreiche Kantone, Gemeinden und insbesondere die Gemeindeverbände Befürchtungen bezüglich zusätzlicher Kosten, namentlich im Bereich der Aufbereitung der Register und der nötigen Softwareanpassungen. Andererseits wird auch festgehalten, dass dieser Mehraufwand teilweise kompensiert wird, indem die bisherige Zählerorganisation durch einen Postversand ersetzt und die informatikgestützten Abläufe verbessert werden können.

## **2            Besonderer Teil:               Kommentar zu den einzelnen Gesetzesänderungen**

### **21            Anpassung von Artikel 1**

In Artikel 1 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung ist der zehnjährige Erhebungsrhythmus für die Volkszählung festgelegt. Die letzte Volkszählung fand im Jahre 1990 statt. Die Formulierung von Artikel 1 soll aus redaktionellen Gründen aktualisiert werden.

### **22            Einwohnerregister der Gemeinden und Kantone               (Art. 3a Abs. 2)**

Die Gemeinden waren nach Artikel 19 der Verordnung über die Volkszählung 1990 verpflichtet, fehlende Angaben in den Erhebungsunterlagen zu vervollständigen. Die Vervollständigung von fehlenden Angaben oder die Korrektur von falschen Daten in ihren eigenen Registern waren jedoch gemäss Artikel 3a Absätze 1 und 2 des geltenden Volkszählungsgesetzes und Artikel 24 Absatz 1 der entsprechenden Verordnung vom 26. Oktober 1988 untersagt. Dies behinderte und demotivierte die verantwortlichen Gemeindebehörden bei ihrer Arbeit. Überdies wurden sie vor das Dilemma gestellt, verbindliche Vorschriften, wie beispielsweise die Pflicht zur Nachführung der Einwohnerkontrollregister, falls sie von falschen oder fehlenden Angaben Kenntnis bekämen, nicht einhalten zu können. Ohne motivierte Mitarbeit der Gemeinden ist jedoch eine qualitativ befriedigende und effiziente Durchführung der Zählung nicht möglich.

Das Prinzip der registergestützten Volkszählung erfordert inhaltlich richtige und nachgeführte Verwaltungsregister. Damit diese Register mit den Volkszählungsdaten korrigiert und abgestimmt werden können, müssen die gegenwärtig bestehenden rechtlichen Grundlagen angepasst und die Verwendung von Volkszählungsdaten für die Aktualisierung und Nachführung von Registern erlaubt werden. Dabei soll indes der Datenschutz, der sich in der Volkszählung 1990 bewährt hat, nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. In der registergestützten Volkszählung im Jahre 2000 sollen die in den kommunalen und kantonalen Einwohnerregistern vorhandenen Informationen für den Vorbedruck der Erhebungspapiere genutzt werden. Dies erlaubt eine Verminderung des Aufwandes seitens der Gemeinden wie auch der befragten Personen, die den

vorausgefüllten Fragebogenteil nur noch prüfen müssen. Zudem hat diese Lösung gegenüber 1990 den Vorteil, dass die Befragten Angaben einsehen und korrigieren können, die über sie in den Einwohnerregistern vorhanden sind.

Mit der Einsichtnahme und Korrekturmöglichkeit werden zentrale Anliegen des Persönlichkeitsschutzes erfüllt (vgl. Bundesgesetz über den Datenschutz, SR 235.1, Art. 4 Abs. 3 und Art. 5). Wenn den Befragten aufgezeigt wird, welche Daten vorhanden sind und welchen Verwendungszweck die Angaben haben, werden das Vertrauen in die Verwaltung und die Bereitschaft, die Fragen richtig und vollständig zu beantworten, gefördert. Dass Register der öffentlichen Verwaltungen korrekt geführt werden, liegt überdies im öffentlichen Interesse.

Wie es bis 1980 möglich war, sollen deshalb die Einwohnerregister der Gemeinden mit gewissen, genau definierten Volkszählungsdaten abgestimmt, korrigiert und nachgeführt werden können (siehe dazu auch die Ausführungen in Ziff. 24). Diese Abstimmung und Aktualisierung ist nötig, damit diejenigen Gemeinden, welche technisch dazu in der Lage sind, dem Bund die korrigierten und bereinigten Registerdaten auf EDV-Datenträgern liefern können. Dies betrifft vor allem die Grossstädte und Gemeinden, die sich in einem Verbund zusammenschliessen. Die gleiche Regelung soll auch bei der Verwendung von kantonalen Einwohnerregistern gelten.

Die Nachführung der Einwohnerregister und die Bereinigung von Widersprüchen zwischen Volkszählungsdaten und Registerdaten bilden zudem die Voraussetzung, damit die Register in Zukunft vermehrt für die amtliche Statistik verwendet werden können. Davon werden z.B. die Bevölkerungsfortschreibungen des Bundes und der Kantone profitieren. Die Volkszählung 1990 hat der jährlichen Bevölkerungsfortschreibung zwar eine neue und solide Basis gegeben. Ein entsprechendes gleichgerichtetes und zeitgleiches Verfahren zur Korrektur der Einwohnerregister konnte jedoch aufgrund der Datenschutzvorschriften nicht durchgeführt werden. Dies führte unter anderem dazu, dass die weitere Fortschreibung auf der Grundlage von zum Teil fehlerhaften und unkoordinierten Ausgangsbeständen der Register fusste, die komplizierte und aufwendige Korrekturen an den Bestandeszahlen erforderlich machten. Ähnliche Abstimmungsprobleme haben ausserdem dazu beigetragen, dass der Leerwohnungsbestand in der Volkszählung 1990 teilweise überschätzt war und somit die Qualität dieser Daten in einigen Regionen der Schweiz in Frage gestellt werden musste.

## **23 Gebäude- und Wohnregister** (Art. 3a Abs. 2 und 5 sowie BStatG Art. 10 Abs. 3<sup>bis</sup>)

### **231 Ausgangslage und Ziele**

Die registergestützte Direkterhebung im Jahre 2000 soll die Weichenstellung in Richtung einer Verbundlösung von Registerzählung und Direktbefragung im Jahre 2010 ermöglichen. Im Gebäude- und Wohnungsbereich sind die Registerinformationen auf Kantons- oder Gemeindeebene noch lückenhafter als im Bereich der Personen und Haushalte. In einigen Kantonen und Städten sind zwar Register über Gebäude und

teilweise über Wohnungen vorhanden. Eine Verknüpfung zwischen den Wohnungen und den Personen sowie Haushalten besteht jedoch in aller Regel nicht. Die Nutzung dieser Register zu statistischen Zwecken wird dadurch heute erheblich erschwert oder ganz verunmöglicht. Selbst in den 19 Kantonen, die aufgrund eines Obligatoriums heute noch über kantonale Gebäudeversicherungsregister verfügen, bestehen grosse Lücken. Die Gebäudedefinitionen sind uneinheitlich, und die Register enthalten keine Informationen zu den Wohnungen. Die in einigen Kantonen vorgesehenen Privatisierungen im Gebäudeversicherungsbereich werden eine Harmonisierung dieser Register, falls sie überhaupt bestehen bleiben, nicht erleichtern.

Bei der klassischen Erhebungsmethode der Volkszählung müssen alle zehn Jahre die Merkmale sämtlicher Gebäude und Wohnungen wieder neu erfragt und erfasst werden, auch wenn in der Zwischenzeit im Einzelfall keine Veränderung zum Beispiel in der Bausubstanz oder in der Wohnungsstruktur eingetreten ist. Im Vergleich zu den Veränderungen und der Mobilität bei der Wohnbevölkerung sind die Veränderungen im Immobilienbereich viel geringer, was die Führung von über die Zeit mehrheitlich konstanten Merkmalen in einem Register vereinfacht. Schätzungen zeigen, dass ca. 70 Prozent aller Informationen bei den bestehenden Immobilien auch nach zehn Jahren noch Gültigkeit haben.

Das BFS möchte deshalb in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen ein gesamtschweizerisch harmonisiertes Gebäude- und Wohnungsregister aufbauen. Es liegt damit ganz auf der Linie der GPK, denn ohne adäquate Register ist eine Neuausrichtung der Volkszählung unmöglich. Das Gebäude- und Wohnungsregister wird die Volkszählung nach 2000 wesentlich vereinfachen, die Gemeinden und Auskunftspflichtigen entlasten und zu grossen Einsparungen führen. In der Periode zwischen 2000 und 2010 entsteht nur im Falle von Veränderungen und Neuzugängen ein Erhebungsaufwand zur Nachführung der Registerdaten. Wenn die Nachführung entsprechend organisiert ist, kann das BFS im Jahre 2010 die Gebäude- und Wohnungserhebung weitgehend in eigener Regie durchführen und sich dabei auf die schwer nachführbaren, weil häufig ändernden Merkmale wie Mietpreis und Belegungsart (dauernd bewohnt, leer usw.) konzentrieren. Ausserdem werden die Betriebszählung 2005 und das Betriebs- und Unternehmensregister des BFS im Bereich der Geokodierung von den bereits vorhandenen Daten in diesem Register profitieren.

Das Register wird auch die Grundlagen für die Stichprobenerhebungen in der amtlichen Statistik verbessern. In der Schweiz fehlt eine alle Bevölkerungsgruppen umfassende Basis für die Ziehung von Stichproben. Der heute praktizierte Rückgriff auf das Telefonregister der PTT (TERCO) ist eine mit Verzerrungen verbundene Behelfslösung. Eine neue Grundlage für die Ziehung von Stichproben ist längerfristig nötig, da angesichts des schnellen Wachstums der mobilen Anschlüsse die mit dem TERCO verbundenen Probleme zunehmen und infolge der vorgesehenen Liberalisierung und Regionalisierung des Telecommarktes die Zukunft des TERCO nicht gesichert ist. Das Gebäude- und Wohnungsregister kann dabei ein unverzichtbares Hilfsmittel für den Aufbau einer solchen zuverlässigeren Basis für die Ziehung von Stichproben bilden. Es eignet sich insbesondere für spezielle Befragungen zu spezifischen Themenbereichen aus dem Bereiche der Gebäude und Wohnungen, indem deren Adressen direkt verwendet werden können.

Für den Aufbau des Registers werden gesamtschweizerisch einheitliche Grunddaten benötigt. Diese kann, mangels anderer Datenquellen, nur die nach einheitlichen Kriterien durchgeführte Gebäude- und Wohnungserhebung der Volkszählung 2000 liefern. Die für eine Nachführung der Registerdaten notwendigen Informationen fallen hingegen in den Kantonen und Gemeinden an. Die Kantone und Gemeinden sind zudem mit den lokalen Verhältnissen besser als der Bund vertraut. Dies spricht für eine vom Bund koordinierte und dezentral organisierte Nachführung des Gebäude- und Wohnungsregisters. In der Vernehmlassung haben sich die Städte und die meisten Kantone aufgrund von Überlegungen zu Qualität, Aufwand und Nutzen für ein dezentrales Modell ausgesprochen. Dezentral nachgeführte Gebäude- und Wohnungsregister würden die administrative Nutzung der Daten durch die öffentlichen Verwaltungen der Kantone und Gemeinden, die rechtlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene vorausgesetzt, erleichtern. Die Sicherstellung der Einheitlichkeit müsse hingegen der Bund mittels Empfehlungen und Vorgaben zu Definitionen und Normen steuern.

Das BFS hat in der Zwischenzeit eine Studie über Aufbau und Nachführung des Gebäude- und Wohnungsregisters in Auftrag gegeben. Die Studie zeigt Möglichkeiten auf, wie die Nachführung des Registers durch die Gemeinden und Kantone gestaltet werden könnte, ohne dass dadurch wesentliche Mehraufwände und neue Meldepflichten entstehen, wie dies einzelne Vernehmlasser befürchtet haben. Die Nachführung könnte im Rahmen der ordentlichen Baubewilligungsverfahren und weiterer bestehender Geschäftsabläufe, bei denen die erforderlichen Daten ohnehin in den Gemeinden und Kantonen zur Verfügung stehen, sichergestellt werden. Auch ist das Volumen der Veränderungen und Neuzugänge mit gesamtschweizerisch maximal 70'000 - 80'000 Ereignissen pro Jahr im Vergleich zu den Mutationen in den Einwohnerregistern relativ bescheiden.

Als Merkmale, die sich zur Führung in diesem Register eignen, stehen unter Berücksichtigung des Nachführungsaufwandes insbesondere die über längere Zeit stabilen Daten wie Gebäudestandort, Gebäudeart, Bauperiode, Renovationsjahr, Geschosshöhe, Eigentübertyp, Energieträger, Heizungsart, Anzahl und Stockwerk der Wohnungen, Zimmerzahl und Fläche der Wohnungen im Vordergrund. Die Studie zeigt ferner Möglichkeiten auf, wie die Gemeinden und Kantone das Register zusätzlich um eigene Merkmale erweitern könnten, die sie zur Bewältigung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Dabei werden präzise definierte Zugriffs- und Nutzungsberechtigungen sowie entsprechende Datenschutzvorkehrungen auf der rechtlichen Ebene als Grundlagen vorausgesetzt. Ein derart konzipiertes Register würde den Nutzen im administrativen Bereich der Kantone und Gemeinden zusätzlich erhöhen.

## 233 **Weiteres Vorgehen**

Um den Aufbau und die Führung eines Gebäude- und Wohnungsregisters zu ermöglichen, ist neben der Anpassung des Volkszählungsgesetzes auch eine Teilrevision des Bundesstatistikgesetzes erforderlich. Die vorgeschlagenen Änderungen sollen die

Grundvoraussetzungen zur Realisierung dieses Projektes schaffen. Angestrebt wird kein zentralistisches, für die Kantone und Gemeinden nutzloses Bundesregister, wie dies in der Vernehmlassung vermutet und auf breiter Front abgelehnt wurde. Eine dezentrale Nutzung und Bewirtschaftung von Gebäude- und Wohnungsdaten soll durchaus ermöglicht werden. Aus Gründen der rechtlichen Kompetenz können jedoch die Federführung und die Verantwortung für das Register nicht an die Kantone delegiert werden. Der Bund hat lediglich das Recht, selber ein Gebäude- und Wohnungsregister zu statistischen Zwecken zu führen und beim Vollzug die Kantone heranzuziehen. Er verfügt über keine verfassungsrechtliche Kompetenz, den Kantonen Vorschriften über die Ausgestaltung deren Register zu machen. Daher können die Nutzung und Führung der für den Bund wichtigen Daten sowie die Anwendung gesamtschweizerisch einheitlicher Schlüsseldefinitionen (Was ist ein Wohngebäude? Was ist eine Wohnung? usw.) nur im Rahmen eines eidgenössischen Registers sichergestellt werden.

Die Änderung des Bundesstatistikgesetzes (Art. 10 Abs. 3<sup>bis</sup>) trägt diesen Aspekten Rechnung. Sie verankert drei Grundprinzipien: die enge Zusammenarbeit mit den Kantonen, die Federführung und statistische Nutzung des Registers durch das BFS und die Nutzung des Registers durch die Kantone zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben. Die Details zur Führung des Registers und die näheren Bestimmungen zum Datenschutz wird der Bundesrat in einer Verordnung regeln. Vorgängig müssen in der Konzeptphase zusammen mit den Kantonen und Gemeinden Inhalt und Umfang der Registerinformationen, die Koordination und Abstimmung von zentraler und dezentraler Nutzung und Nachführung unter Berücksichtigung von Aufwand und Nutzen sowie der unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kantonen im Detail erarbeitet und präzise definiert werden.

## **24      **Datenschutz**** **(Art. 3a Abs. 2 - 6)**

Die strengen Datenschutzbestimmungen für die Volkszählung 1990 sind vor dem Hintergrund der damaligen Rechtslage verständlich. Es gab weder ein eidgenössisches Datenschutzgesetz noch das Bundesstatistikgesetz. Heute sind flexiblere Lösungen im Sinne des bewussten Kostendenkens und der Qualität der Statistik möglich, ohne dass die Grundprinzipien des Datenschutzes, die 1988 in das Gesetz eingefügt wurden, verändert werden müssen. Die Daten der Volkszählung 2000 sollen ausser den in Artikel 3a klar umschriebenen Ausnahmen nach wie vor nur für statistische Zwecke verwendet werden dürfen. Die Bestimmungen über die Kontrolle des Datenschutzes auf kantonaler Ebene und beim Bund (Art. 3b Abs. 2) über das Amtsgeheimnis der mit der Volkszählung beauftragten Personen und Stellen (Art. 3c Abs. 2), über die Anonymisierung der Daten sowie über die Diffusion der Ergebnisse bleiben unverändert (Art. 3a Abs. 5 und 6). Der Bundesrat wird entsprechend Artikel 3b des Volkszählungsgesetzes in seiner Verordnung alles daransetzen, den Datenschutz wie 1990 durch technische und organisatorische Massnahmen sicherzustellen.

Die Korrekturen und Aktualisierungen in den Einwohnerregistern sollen nicht dazu führen, dass die Volkszählung zur Aufnahme beliebiger neuer Merkmale verwendet wird.

Deshalb legt die Gesetzesrevision die Grundlage für eine Einschränkung des Merkmalskataloges auf Verordnungsstufe (Abs. 2). Der Bundesrat wird auf dieser Basis in seiner Verordnung zur Volkszählung 2000 die Liste der Volkszählungsmerkmale, die für die Aktualisierung und Korrektur der Einwohnerregister sowie für den Aufbau des eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters verwendet werden dürfen, einschränken und abschliessend aufzählen. Bei den Einwohnerregistern wird es sich voraussichtlich um die Merkmale Name, Vorname, Wohnadresse, Geburtsdatum, Geschlecht, Zivilstand, Nationalität, Heimatstaat, Ausländerausweiskategorie, Gemeinde des zivilrechtlichen Wohnsitzes, Gemeinde des Nebenwohnsitzes, Haushaltsnummer und Wohnungsnummer handeln. Beim Gebäude- und Wohnungsregister kommen vor allem die über eine gewisse Zeit stabilen Merkmale in Frage (zum Merkmalskatalog siehe die Ausführungen in Ziff. 232).

In diesem Zusammenhang wurde aufgrund der Vernehmlassungsantworten auch geprüft, ob die Einschränkung der nachführbaren Merkmale im Bereich der Einwohnerregister nur für diejenigen Kantone subsidiär vorgegeben werden soll, die in ihren Gesetzen betreffend die Führung der Einwohnerregister über keinen explizit aufgeführten Merkmalskatalog verfügen. Aus Gründen der Rechtssicherheit, Rechtsgleichheit und der Transparenz für die Befragten wurde eine Lösung nach dem Subsidiaritätsprinzip verworfen.

Im weiteren hat der Bundesrat aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse in der Vorlage ein Nachteilsverbot für die Befragten statuiert (Abs. 4). Die Angaben, welche die Auskunftspflichtigen auf den Fragebogen liefern und die zur Aktualisierung und Korrektur der Einwohnerregister dienen, dürfen nicht als Grundlage von amtlichen Verfügungen oder Sanktionen verwendet werden. Zu denken ist insbesondere an Versäumnisse bei der An- oder Abmeldung in einer Gemeinde.

Mit Rücksicht auf den Persönlichkeitsschutz sollen zudem die Aktualisierung und Korrektur zeitlich begrenzt werden, um zu verhindern, dass personenbezogene Volkszählungsdaten länger als nötig in den Gemeinden oder Kantonen aufbewahrt werden (Abs. 3). Die zeitliche Begrenzung ist auch erforderlich, damit die Abgabe der Daten an den Bund zur Aufarbeitung und Auswertung nicht in Verzögerung gerät.

Der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte (EDSB) befürwortet die Änderung von Artikel 3a des Volkszählungsgesetzes und von Artikel 10 des Bundesstatistikgesetzes nicht. Der EDSB möchte am strengen Zweckbindungsgebot festhalten, wonach Daten, die zu statistischen Zwecken erhoben werden, grundsätzlich nicht zur Nachführung von Registern, die auch administrativen Zwecken dienen, verwendet werden dürfen. Er sieht in der Nachführung der Einwohnerregister und in der Abstimmung zwischen Volkszählungs- und Registerdaten einen Verstoss gegen die Zweckbindung und eine Verletzung des Statistikheimnisses. Der Verwendung von Volkszählungsdaten zum Aufbau eines Gebäude- und Wohnungsregisters stimmt er nur zu, wenn die Verwendung der Registerdaten für administrative Zwecke ausgeschlossen wird. Er würde es auch vorziehen, solche Gebäude und Wohnungsregister dezentral in den Kantonen zu erstellen und kein zentrales Register zu führen. Damit könne die rein statistische Verwendung dieser Register auf Bundesebene gewährleistet werden.

Das Zweckbindungsgebot ist in Artikel 14 des Bundesstatistikgesetzes und in Artikel 4 des Bundesgesetzes über den Datenschutz statuiert. Hierzu ist jedoch festzuhalten, dass Artikel 14 des Bundesstatistikgesetzes eine Relativierung der Zweckbindung zulässt, sofern dafür eine bundesgesetzliche Grundlage vorliegt. Der Revisionsvorschlag bezweckt die Schaffung dieser Grundlage, damit die Volkszählung 2000 kostengünstiger und effizienter durchgeführt werden kann und im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung einen breiten Nutzen generiert. Der finanzielle und organisatorische Aufwand der Gemeinden in der Volkszählung 1990 stieg unter anderem, weil sie infolge der neuen Datenschutzbestimmungen und der Trennung von Verwaltung und Statistik ihre Einwohnerregister nicht mehr mit den aktuellen Volkszählungsdaten korrigieren und ergänzen durften. Zudem wurden die normalen Verwaltungsaufgaben unnötig erschwert. Gerade das Beispiel der Einwohnerregister macht überdies deutlich, dass sie ihre statistischen Funktionen nur erfüllen können, wenn sie inhaltlich korrekt und aktualisiert sind. Ferner wird im Bundesstatistikgesetz in Artikel 14 nicht von einem Statistikgeheimnis, sondern von einem Amtsgeheimnis gesprochen, das selbstverständlich nicht verletzt werden darf.

Das konsequente Festhalten an der Zweckbindung könnte schliesslich dazu führen, dass die Gemeinden und Kantone im Vorfeld der Volkszählung eine erste, administrativen Zwecken dienende Erhebung zur Aktualisierung der Einwohnerregister organisieren müssten. Im Anschluss daran würde in einer zweiten Erhebung die Volkszählung unter Einbezug der bereinigten Registerdaten durchgeführt. Ein solches Verfahren wäre mit Problemen der Zeitverschiebung zwischen beiden Erhebungen und mit einem nicht mehr vertretbaren organisatorischen und finanziellen Aufwand verbunden.

Das Gebot der ausschliesslichen statistischen Verwendung von Registern ist in der Verwaltungspraxis kaum durchführbar und sehr ineffizient. Der Datenschutz und der Schutz der Bürgerinnen und Bürger müssen vielmehr, wie bereits erwähnt, mit flankierenden, im zu revidierenden Gesetz bereits vorgesehenen Massnahmen (wie z.B. die klare Definition des Verwendungszweckes, damit die Informationen nicht für beliebige Anwendungen zweckentfremdet werden können, die Statuierung eines Nachteilsverbots für die Befragten, die Einschränkung des Merkmalskatalogs, die strikte Einhaltung des Amtsgeheimnisses, die Anonymisierung der Daten, Regeln zur Diffusion der Ergebnisse) sichergestellt werden. Grosses Gewicht wird auch auf eine umfassende und transparente Information der Öffentlichkeit gelegt. In diesem Zusammenhang sind auch entsprechende Hinweise auf den Fragebogen vorzusehen (z.B. Informationen zur administrativen Verwendung der Daten, deutliche Kennzeichnung der betreffenden Merkmale), wie dies im Rahmen der Vernehmlassung angeregt wurde.

Letztlich geht es bei der Revision der rechtlichen Grundlagen um eine Güterabwägung. Die Verknüpfung von Volkszählung und Verwaltungshandeln, die Nachführung und Harmonisierung der Register im Hinblick auf die Effizienz der Volkszählung 2000 und die Weichenstellungen für die Volkszählung 2010 bedingen ein sorgfältiges Abwägen mit den Interessen des Persönlichkeits- und Datenschutzes. Grundsätzliche Veränderungen in der Erhebungsmethode der Volkszählung verlangen daher politische Entscheidungen, die vom Parlament, den Kantonen und Gemeinden mitgetragen werden müssen und einen entsprechenden Willen aller Beteiligten voraussetzen.

## **25 Verletzung der Auskunftspflicht** (Art. 3c Abs. 3 und 4)

Die mit der Gesetzesrevision im Jahre 1988 eingeführte Strafbestimmung bei Verletzung der Auskunftspflicht hat sich in der Volkszählung 1990 nicht bewährt. Sie hat in der Praxis zu grossen zusätzlichen Umtrieben und Aufwänden in den Gemeinden und Kantonen geführt, so dass die Strafnorm sehr uneinheitlich angewendet wurde. Verstösse wurden zum Teil nicht verfolgt, die Rechtsgleichheit war somit in Frage gestellt. Daher hat der Bundesrat in der Vernehmlassungsvorlage anstelle von Bussen eine nach dem Verursacherprinzip erhobene Gebühr zur direkten Deckung des Mehraufwandes der Gemeinden für das Mahnwesen und das ersatzweise Ausfüllen der Fragebogen vorgeschlagen. Die Vereinfachung des Verfahrens, die Entlastung der Justizorgane und die Entkriminalisierung der Auskunftspflichtigen standen dabei im Vordergrund. Dieser Vorschlag wurde von einer Mehrheit der Vernehmlasser begrüsst. Etliche Vernehmlasser haben jedoch eine vereinfachte Ordnungsbussenlösung als Alternative angeregt.

In der Zwischenzeit wurde die Ordnungsbussenlösung vertieft geprüft. Ein solches Verfahren könnte nur mit einer unverhältnismässig hohen und komplexen Regelungsdichte auf Gesetzes- wie auf Verordnungsstufe rechtlich einigermassen befriedigend umgesetzt werden, weil auf Bundesebene ein allgemeines Gesetz über das Ordnungsbussenverfahren fehlt. Ausserdem könnte eine solche Lösung auf der Ebene der Kantone einen zusätzlichen Rechtssetzungsbedarf auslösen. Weder die Transparenz für die Auskunftspflichtigen noch das Verfahren für die Gemeinden und Kantone würden dadurch wesentlich verbessert.

Der Bundesrat hat deshalb die Vorlage im Sinne der Aufwandgebühren präzisiert. Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Grundlage zu gesamtschweizerisch einheitlichen Stundenansätzen gelegt und eine obere Gebührengrenze festgesetzt. Für das Verfahren der Gebührenerhebung gelangt das in jedem Kanton vorhandene Verfahrensrecht gemäss bestehenden kantonalen Zuständigkeitsordnungen zur Anwendung. Damit wird den Bedenken derjenigen Vernehmlasser Rechnung getragen, die bei einer Gebührenregelung eine allzu unterschiedliche Gebührenpraxis sowie einen zusätzlichen kantonalen Rechtssetzungsaufwand befürchten.

Mit der Gebührenlösung wird der administrative Aufwand gegenüber 1990 wesentlich vereinfacht. Die Aufwandgebühren sollen freilich nicht auf Personen ausgedehnt werden, die nicht in der Lage sind, den Fragebogen auszufüllen (betagte Personen, Sprachunkundige, Behinderte usw.), wie dies einige Vernehmlasser befürchtet haben.

## **26 Finanzielle Unterstützungsbeiträge** (Art. 4 Abs. 2)

In den Berichten der GPK und der PVK wird vom BFS eine aktive Steuerungs- und Führungsrolle bei der Harmonisierung und Nutzung der Register in den Kantonen und Gemeinden erwartet. Die GPK erachtet finanzielle Anreiz- und Förderungsmassnahmen

ausdrücklich als wichtiges Mittel zur Wahrnehmung dieser Rolle <sup>9)</sup>. Ihre Motion zur Volkszählung 2000, welche Unterstützungs- und Anreizmassnahmen für eine vereinfachte und kostengünstigere Erhebungsmethode zum Gegenstand hat, wurde, wie bereits erwähnt, vom Parlament am 22. März und am 24. September 1996 angenommen.

Die Harmonisierung und die Verknüpfung von Registern sind am Anfang mit einem erhöhten Investitionsbedarf verbunden, Einsparungen sind erst später möglich. Zahlreiche Kantone, Gemeinden und die Gemeindeverbände haben in der Vernehmlassung eine Unterstützung verlangt, da die Harmonisierung im Interesse des Bundes liege: auch ohne Harmonisierung und Verknüpfung von Registern können die Gemeinden gut administriert werden. Eine zusätzliche Aufgabe nur für die Volkszählung komme daher nicht in Frage, und die Entwicklung in Richtung einer Registerzählung sei aufgrund des Fehlens eines Verfassungsartikels noch nicht gesichert. Die fehlende Verfassungskompetenz erweist sich in der Tat als Problem für die Durchsetzung der Harmonisierung der Register bei den Kantonen und Gemeinden, das nur mit Anreiz- und Förderungsmassnahmen abgeschwächt werden kann.

Sofern die Finanzlage des Bundes es zulässt, sollen aufgrund der vorgesehenen Ergänzung von Artikel 4 den Kantonen Unterstützungsbeiträge zum Bereitstellen von Softwaremodulen für die Harmonisierung der kommunalen und kantonalen Register und zur Förderung des Vorbedrucks der Fragebogen in regionalen Vorbedruckzentren ausgerichtet werden. Dabei sollen nur Beiträge in Frage kommen, die mit der Nutzung der Daten zu statistischen Zwecken in direktem Zusammenhang stehen. Die Kantone sind für die Koordination mit ihren Gemeinden und die sachgerechte Verwendung der Beiträge verantwortlich.

Die eventuellen Beiträge sollen dazu beitragen, den Kantonen und Gemeinden eine Vereinfachung der Volkszählung 2000 zu ermöglichen, und bilden als Vorinvestition eine Grundlage für eine kostengünstigere Volkszählung 2010. Die frühzeitige Koordination und entsprechende Leistungen des Bundes können die Motivation der Kantone und Gemeinden fördern, auf ihrer Ebene die Durchführung der Volkszählung zu sichern und damit eine gute Qualität der Resultate sowie einen rationellen Mitteleinsatz zu gewährleisten. Ausserdem ist vorgesehen, dass die Datenkommunikation zwischen den kantonalen Netzen und dem Bund durch den Bund im Rahmen des KOMBV sichergestellt wird.

### **3      Auswirkungen**

#### **31     Finanzielle Auswirkungen auf den Bund**

##### **311    Einleitung**

Um gleichzeitig mit den Gesetzesänderungen transparent über die Kosten der Volkszählung 2000 informieren zu können, wurden die Gesamtkosten für die Jahre 1998 bis 2005 ermittelt. Damit soll sichergestellt werden, dass die eidgenössischen Räte ein möglichst umfassendes Bild über die finanziellen und personellen Auswirkungen der

Volkszählung 2000 auf den Bund erhalten. Diese Berechnungen dienen einerseits der finanziellen Planung und stellen andererseits die Grundlage für einen Bundesbeschluss zur Finanzierung der Volkszählung 2000 über einen mehrjährigen Verpflichtungskredit dar.

## **312      Finanzielle Steuerung**

Die Durchführung des Grossprojektes Volkszählung ist stark abhängig von den verfügbaren personellen und Informatikressourcen sowie weiterer benötigter Sachmittel. Die genaue Terminierung der Durchführung (5. Dez. 2000) setzt voraus, dass auf diesen Zeitpunkt hin genügend sowie gut ausgebildetes Personal und eine vollständig ausgetestete Informatik- und Telekommunikationsinfrastruktur bereitstehen müssen. Zur Erreichung des Projektzieles sind deshalb die notwendigen Mittel für Personal, Finanzen und Informatik rechtzeitig und über die gesamte Projektdauer sicherzustellen.

Die Erfahrungen aus der Finanzierung der Volkszählung 1990 haben gezeigt, dass neue Finanzierungslösungen gesucht werden müssen. Damals wurden die jährlich benötigten Mittel für die Volkszählung 1990 im Rahmen der Erarbeitung des Voranschlages und des Finanzplanes eruiert, angepasst und in das Zahlenwerk eingestellt. Neben einer ungenügenden Transparenz über die Kosten ergaben sich vor allem grosse Unsicherheiten über die Sicherstellung der Mittel für das Projekt sowie unliebsame Nachtragskreditbegehren.

Eine analoge Finanzierung der Volkszählung ist angesichts

- der finanzpolitischen Lage,
  - des Wunsches nach erhöhter Transparenz über die Gesamtkosten der VZ 2000 sowie
  - der Notwendigkeit, die finanzrechtlichen Bestimmungen einzuhalten (Verpflichtung und Auszahlung fallen nicht immer im gleichen Jahr an)
- nicht mehr angebracht.

Aufgrund der dargelegten Komplexität und Mehrjährigkeit des Projektes und um eine ökonomische und effiziente Mittelverwendung zu gewährleisten, erachtet der Bundesrat den Verpflichtungskredit als geeignetes Instrument zur Finanzierung der Volkszählung 2000.

## **313      Finanzwirksame Ausgaben - Verpflichtungskredit**

Nach heutigem Erkenntnisstand und basierend auf Kostenschätzungen Stand 1997 wurden die finanzwirksamen Ausgaben der Volkszählung 2000 für die Jahre 1998 bis und mit 2005 ermittelt. Aufgrund dieser Berechnungen soll den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft ein Verpflichtungskredit von 108 Millionen Franken beantragt werden.

Die nachfolgende Tabelle gibt Aufschluss über die Zusammensetzung des Verpflichtungskredites nach Rubriken sowie in zeitlicher Hinsicht. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass eine exakte Zuteilung der Ausgaben auf die einzelnen Jahre aufgrund des Zeitraumes von acht Jahren äusserst schwierig vorzunehmen ist. Verschiebungen von Ausgaben zwischen einzelnen Jahren sind daher nicht auszuschliessen.

Zur Bestimmung der Gesamtkosten sind zum angebehrten Verpflichtungskredit noch Kosten für das Etatpersonal (ca. 7,5 Mio. Fr.) hinzuzurechnen, welches während der ganzen Projektdauer eingesetzt wird. Somit belaufen sich die Gesamtkosten von 1998 bis und mit 2005 auf insgesamt 115 Millionen Franken.

Sämtliche die Volkszählung betreffenden Ausgaben (Personal- und Sachausgaben, Entschädigungen an Gemeinwesen, Beiträge an laufende Ausgaben sowie Investitionsgüter und Dienstleistungen im Informatikbereich) werden jährlich in das Budget des BFS mittels Zahlungskrediten eingestellt, was zu einer Entlastung der Globalkredite führt und massgeblich zu einer erhöhten Transparenz beiträgt. Die technische Abwicklung der Beschaffungen erfolgt jedoch weiterhin im Rahmen der bisher geltenden Regelungen über die zuständigen Fachinstanzen Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale und Bundesamt für Informatik.

### **32 Personelle Auswirkungen auf den Bund**

Die Abwicklung der Volkszählung bedingt einen zusätzlichen Personalmehrbedarf an Hilfskräften. Für Arbeiten, welche zentral durchgeführt werden müssen, werden über die Jahre 1998 - 2005 rund 330 Personenjahre benötigt (vorwiegend wissenschaftliches Personal und Informatik-Personal). Die Anzahl Stellen wird je nach Projektstand in den einzelnen Jahren unterschiedlich hoch sein. Die dafür benötigte Lohnsumme beträgt ca. 30,3 Millionen Franken. Für die Aufarbeitung in den dezentralen Stellen wird von ca. 472 Personenjahren ausgegangen, was einer Lohnsumme von rund 30,7 Millionen Franken entspricht. Wie aus diesen Zahlen hervorgeht, wird die starke Personalabhängigkeit der Volkszählung deutlich beschäftigungswirksam sein.

### **33 Unterstützungsbeiträge für Registerharmonisierungen**

Die Beiträge, die gemäss Artikel 4 Absatz 2 für die Harmonisierung der Register erforderlich wären, führen zu Aufwendungen in der Höhe von rund 2,7 Millionen Franken (vgl. Position "Unterstützungsbeiträge für Registerharmonisierungen" in der nachfolgenden Tabelle). Insgesamt werden diese Aufwendungen jedoch die Volkszählung 2000 weder verteuern noch zu grundsätzlichen Verschiebungen zuungunsten des Bundes führen. Bei der Erfassung und Aufarbeitung der Daten, deren Kosten der Bund zu finanzieren hat, werden durch gut harmonisierte Register und vorbedruckte Fragebogen Einsparungen in der gleichen Grössenordnung erzielt. Eine reale Einsparung kann mit dem Verzicht auf die vorgeschlagenen Beiträge nicht erzielt werden, weil die Kosten andernfalls später bei der Aufarbeitung der Daten durch den Bund

anfallen. Ausserdem würden wichtige Weichenstellungen für die Volkszählung 2010 verpasst. Eine Demotivierung der Gemeinden und Kantone, eine schlechte Qualität der Volkszählung 2000, umfangreiche Nachbesserungen und somit eine deutliche Erhöhung der Aufarbeitungskosten beim Bund wären vermutlich die Folgen.

### **34 Zusammenstellung der finanzwirksamen Ausgaben der Volkszählung für den Bund**

Bezüglich der finanzwirksamen Ausgaben verweisen wir auf die Zusammenstellung in der nachfolgenden Tabelle.

Tabelle: Finanzwirksame Ausgaben der Volkszählung 2000 für die Jahre 1998 bis 2005 (in Tausend Franken)

	TOTAL	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total finanzwirksame Ausgaben	107'901	7'933	13'588	29'347	27'961	17'991	4'351	3'636	3'094
30 Personalausgaben	30'246	2'910	3'516	4'326	6'364	5'316	2'838	2'478	2'478
Platzierete Personalbezüge	30'246	2'910	3'516	4'326	6'384	5'316	2'838	2'478	2'478
31 Sachausgaben	27'435	3'487	6'527	10'539	2'104	1'491	1'513	1'158	616
Infrastruktur	848	0	0	848	0	0	0	0	0
Mobiliar	848	0	0	848	0	0	0	0	0
Dienstleistungen Dritter	18'162	2'686	5'488	5'675	1'042	1'081	830	950	410
Kommissionen und Honorare	186	11	11	11	13	10	30	50	50
Forschungs- und Entwicklungsaufträge	3'227	278	369	480	210	180	450	900	360
Informationskampagne Volkszählung	3'601	390	878	1'455	178	350	350	0	0
Zählerentschädigungen <sup>1)</sup>	459	39	140	280	0	0	0	0	0
Informatik-Programme und Dienstleistungen	10'689	1'968	4090	3'449	641	541	0	0	0
Kosten für Erhebungen	2'818	140	778	950	800	150	0	0	0
Übrige Sachausgaben	5'607	661	261	3'066	262	260	683	208	206
Spesenentschädigungen	82	11	11	16	12	10	8	8	8
Druckerzeugnisse, Bürobedarf	5'525	650	250	3'050	250	250	675	200	200
35 Entschädigungen an Gemeinwesen	33'980	0	0	3'323	19'473	11'184	0	0	0
Vergütungen an kantonale und kommunale Aemter <sup>2)</sup>	33'980	0	0	3'323	19'473	11'184	0	0	0
36 Beiträge an laufende Ausgaben	2'700	800	700	1'200	0	0	0	0	0
Unterstützungsbeiträge für Registerharmonisierungen	2'700	800	700	1'200	0	0	0	0	0
40 Investitionsgüter	13'540	736	2'845	9'959	0	0	0	0	0
Informatik-Hardware und Büromatik	13'540	736	2'845	9'959	0	0	0	0	0
<sup>1)</sup> Entschädigung für Probezählungen sowie für Instruktionen									
<sup>2)</sup> Entschädigung der Kantone für den Betrieb der dezentralen Aufarbeitungsstellen									

### *Kommentar zu einzelnen Rubriken:*

Die Ausgaben unter der Rubrik "Vergütungen an kantonale und kommunale Aemter" in Höhe von rund 34 Millionen Franken betreffen den Aufbau und den Betrieb der voraussichtlich elf dezentralen Aufarbeitungsstellen. Diese sind - analog der Volkszählung 1990 - über die ganze Schweiz verteilt. Die so vorgenommene Dezentralisierung hat sich bewährt, da die Aufarbeitung näher bei den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern stattfindet. Der Gesamtbetrag setzt sich zusammen aus Personalausgaben (ca. 30,7 Mio.), Infrastrukturausgaben für Mieten, bauliche Einrichtungen und Sicherheit (ca. 2,8 Mio.) und übrigen Betriebsausgaben (ca. 0,5 Mio.). Im Zusammenhang mit dem Betrieb der dezentralen Aufarbeitungsstellen wird zu prüfen sein, ob diese Stellen mit Globalbudgets und Leistungsaufträgen geführt werden sollen, wie dies in der Vernehmlassung angeregt wurde.

Bei der Informatik (Informatik-Programme und Dienstleistungen sowie Informatik-Hardware und Büromatik) wird mit Ausgaben in der Grössenordnung von gesamthaft rund 24,3 Millionen gerechnet. Dazu kann festgehalten werden, dass es sich nicht nur um einmalige Anschaffungen für die Volkszählung handelt. Nach Ablauf der Volkszählung wird ein grosser Teil der Informatik für andere Aufgaben des Amtes zur Verfügung stehen. Dadurch kann auf sonst fällige Anschaffungen bei der Informatik verzichtet werden.

Für den Aufbau des Gebäude- und Wohnungsregisters sieht die Gesetzesvorlage die Verwendung der Daten aus der Gebäude- und Wohnungserhebung der Volkszählung 2000 vor. Gemäss ersten Schätzungen der in Ziffer 232 erwähnten Studie betragen die einmaligen Investitionskosten in den Jahren 1999 - 2001 insgesamt rund 3,5 Millionen Franken beim Bund. Dieser Betrag ist im Verpflichtungskredit berücksichtigt. Die Investitionen werden zu Synergie- und Effizienzgewinnen führen, insbesondere beim Bund durch die Vereinfachung künftiger Stichprobenerhebungen, bei der Bau- und Wohnbaustatistik und der Betriebszählung 2005 und bei den Kantonen durch den Nutzen im administrativen Bereich. Namentlich werden sich bei den nächsten Gebäude- und Wohnungserhebungen der Volkszählungen Einsparungen ergeben, die sich für den Bund in der Grössenordnung von 10 - 12 Millionen Franken und für die Gemeinden zwischen 4 - 5 Millionen Franken bewegen dürften.

## **35      Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Kantone           und Gemeinden**

Der Finanzierungsschlüssel zwischen Bund und Kantonen soll wie in den früheren Volkszählungen beibehalten werden. Da alle staatlichen Ebenen von den Volkszählungsergebnissen und den Vorinvestitionen einer registergestützten Erhebungsmethode profitieren, sollen auch alle staatlichen Ebenen an der Finanzierung mitwirken. Auf kantonaler Stufe bleibt die Festlegung der Finanzierung zwischen Kantonen und Gemeinden grundsätzlich den Kantonen überlassen. Gegenüber der Volkszählung 1990 stellen die registergestützten Erhebungsvarianten grundsätzlich eine Vereinfachung für die Gemeinden dar, zumal ein gewisser Mehraufwand bei den

Vorbereitungsarbeiten im Registerbereich (z.B. Softwareanpassungen und Vorbereitung der Register, Vorbedruck der Fragebogen) durch die Möglichkeit des Verzichts auf die Zählerorganisation und die informatikgestützten Abläufe kompensiert werden kann. Die Gesamtaufwendungen der Kantone und Gemeinden werden sich nach heutigem Kenntnisstand im Rahmen von rund 45 Millionen Franken bewegen.

## **4           Legislaturplanung**

Die Vorlage ist für die Legislaturplanung 1995 - 1999 vorgesehen (BBl 1996 II 361).

Für einen reibungslosen Ablauf der umfangreichen Vorbereitungsarbeiten, insbesondere im Zusammenhang mit der Umstellung auf die registergestützte Erhebungsmethode bei Bund, Kantonen und Gemeinden, ist die rasche Behandlung der Gesetzesrevision erforderlich.

## **5           Rechtliche Grundlagen**

### **51          Verfassungsmässigkeit**

Das Gesetz von 1860 bezieht sich nicht ausdrücklich auf einen bestimmten Artikel der Bundesverfassung. Die Volkszählung ist eine Bundesaufgabe, die sich implizit aus mehreren Verfassungsartikeln ableitet, wie der Bundesrat in seinem Bericht <sup>1)</sup> zum Informationsauftrag der Volkszählung ausführlich dargelegt hat (z.B. Art. 22<sup>quater</sup>, 24<sup>septies</sup>, 27<sup>sexies</sup>, 31<sup>bis</sup>, 31<sup>quinquies</sup>, 34<sup>sexies</sup>, 34<sup>septies</sup>, 72, 85 Ziff. 1, 116 BV). Sie bildet die Grundlage für die Erfüllung zahlreicher Aufgaben des Bundes sowie der Kantone in verschiedenen Politikbereichen.

### **52          Verordnung**

Die Durchführung der Zählung soll wie 1990 über eine Verordnung geregelt werden. Darin werden sämtliche Detailspekte zu Inhalt, Durchführung und Aufarbeitung der Zählung, zur Diffusion der Resultate sowie zur Sicherstellung des Datenschutzes aufgeführt. Auch wenn die Verordnung von 1990 in den wesentlichen Zügen übernommen werden kann, sind gewisse Änderungen und Präzisierungen erforderlich, die der registergestützten Methode Rechnung tragen. Zum Datenschutz sei insbesondere auf die Ausführungen in Ziffer 24 verwiesen.

## Anmerkungen

- 1) Vgl. *Strukturerhebung Schweiz - Volkszählung 2000: Der Informationsauftrag*, Bericht des Bundesrates, Bern, 1997
- 2) *Erhebungsmethoden in der Volkszählung - eine Untersuchung zur Nutzung von Registerdaten in der Volkszählung 2000*, Bundesamt für Statistik, Bern, 1995
- 3) Vgl. Motion Leuenberger Moritz, Verzicht auf Volkszählung 2000, vom 11. März 1993 (93.3101)
- 4) Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Informationsauftrag und Erhebungsmethode der Eidgenössischen Volkszählung, Bern, 21. November 1995
- 5) Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle, Evaluation der eidgenössischen Volkszählung, Arbeitsbericht zuhanden der GPK, Bern, 3. Juli 1995  
  
Evaluation der Volkszählung 1990, Erhebungsmethoden und Alternativen; Expertengutachten zu Alternativen der Volkszählung, Separatdruck aus dem Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle, Bundesamt für Statistik und Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle, Bern 1996
- 6) Vgl. Motion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Vereinfachung der Eidgenössischen Volkszählung 2000, vom 21. November 1995 (95.3556), vom Bundesrat entgegengenommen am 31. Januar 1996, vom Nationalrat überwiesen am 22. März 1996, vom Ständerat überwiesen am 24. September 1996  
  
Vgl. Motion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Neuausrichtung der Eidgenössischen Volkszählung 2010, vom 21. November 1995 (95.3557), vom Bundesrat entgegengenommen am 31. Januar 1996, vom Nationalrat überwiesen am 22. März 1996, vom Ständerat überwiesen am 24. September 1996
- 7) Vgl. Motion Ruffy, Verfassungsgrundlagen für die Statistik, vom 22. Juni 1995 (95.3300), vom Nationalrat als Postulat überwiesen am 6. Oktober 1995
- 8) Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Teilrevision des Gesetzes über die eidgenössische Volkszählung und des Bundesstatistikgesetzes sowie zum Informationsauftrag der Volkszählung, EDI, Bern, Januar 1997
- 9) Vgl. Kap. 54, S. 14 des Berichtes der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

# Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung

Entwurf

## Änderung vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 21. Mai 1997<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

### I

Das Bundesgesetz vom 3. Februar 1860<sup>2)</sup> über die eidgenössische Volkszählung wird wie folgt geändert:

#### *Art. 1 zweiter Satz*

... Die nächste Volkszählung findet im Jahre 2000 statt.

#### *Art. 3a Abs. 2–6*

<sup>2</sup> Bestimmte Daten dürfen zur Nachführung und Korrektur von kommunalen und kantonalen Einwohnerregistern sowie zur Führung eines eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters verwendet werden. Der Bundesrat bestimmt diese Daten.

<sup>3</sup> Nachführung und Korrektur kommunaler und kantonalen Einwohnerregister müssen sechs Monate nach Abschluss der Datenerhebung beendet sein.

<sup>4</sup> Informationen, die sich aus der Nachführung und Korrektur der Einwohnerregister ergeben, dürfen nicht als Grundlage für Verfügungen und Massnahmen zum Nachteil der betroffenen Personen verwendet werden.

<sup>5</sup> Sobald die Daten der Volkszählung bereinigt sind, werden sie anonymisiert und die Personenbezeichnungen vernichtet. Dies gilt nicht für die Daten, die für die Führung des eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters verwendet werden dürfen.

<sup>6</sup> Die Resultate der Zählung dürfen nur so veröffentlicht werden, dass die betroffenen Personen nicht bestimmbar sind.

#### *Art. 3c Abs. 3 und 4*

<sup>3</sup> Wer die Fragen unvollständig oder falsch beantwortet oder die Erhebungspapiere oder andere Unterlagen trotz Mahnung nicht fristgerecht zurückgibt, muss der zuständigen Behörde für den zusätzlichen Aufwand eine Gebühr bezahlen. Der

<sup>1)</sup> BBl 1997 III 1225

<sup>2)</sup> SR 431.112

Bundesrat legt den Stundenansatz fest. Die Gebühr darf 1000 Franken nicht übersteigen.

<sup>4</sup> Das Verfahren der Gebührenerhebung richtet sich nach dem kantonalen Recht.

*Art. 4 Abs. 2*

<sup>2</sup> Der Bund kann den Kantonen zur Förderung der Harmonisierung und Koordination von Einwohner-, Gebäude- und Wohnungsregistern einen finanziellen Beitrag gewähren.

II

Das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992<sup>1)</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 10 Abs. 3<sup>bis</sup>*

<sup>3bis</sup> Das Bundesamt führt in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen ein eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister (GWR). Zugriff auf das Register haben der Bund für Zwecke der Statistik, Forschung und Planung sowie jeder Kanton für die Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben auf diejenigen Daten, die sein Gebiet betreffen. Der Bundesrat regelt die Führung des Registers und erlässt nähere Bestimmungen über den Datenschutz.

III

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

**Bundesbeschluss  
über den Verpflichtungskredit der eidgenössischen  
Volkszählung 2000**

*Entwurf*

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 21. Mai 1997<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

**Art. 1**

Für die Finanzierung der Eidgenössischen Volkszählung 2000 wird ein Verpflichtungskredit von 108 000 000 Franken, verteilt über die Jahre 1998–2005, bewilligt.

**Art. 2**

Die Zahlungskredite sind in den jährlichen Voranschlag des Bundesamtes für Statistik aufzunehmen.

**Art. 3**

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

9126

<sup>1)</sup> BBl 1997 III 1225

## **Botschaft über die Volkszählung 2000 vom 21. Mai 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.07.1997
Date	
Data	
Seite	1225-1255
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 346

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.