

06.093

**Botschaft
zur Totalrevision des Bundesgesetzes über
die eidgenössische Volkszählung**

vom 29. November 2006

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zu einer Totalrevision des Volkszählungsgesetzes und den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Finanzierung der Volkszählung in den Jahren 2008–2015.

Wir beantragen Ihnen überdies, folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2006 P 05.3809 Volkszählung 2010. Planung von flankierenden
Massnahmen (N 23.06.06, Widmer)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

29. November 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die öffentliche Statistik hat den Auftrag, repräsentative Ergebnisse über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung, Forschung, Raum und Umwelt bereitzustellen. Die verschiedenen Sach- und Politikbereiche sind ausgewogen und bedürfnisgerecht abzudecken. In einer Zeit des zunehmend raschen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels gewinnt dabei die thematische Breite und Vielfalt sowie die Aktualität der bereitzustellenden Informationen mehr Gewicht gegenüber der räumlichen Tiefe. Die Statistikproduktion hat sich am Bedarf nach statistischen Informationen zu orientieren. Wenn früher einzelne Erhebungen im Vordergrund standen, ist heute eine ergebnisorientierte Sicht erforderlich. Die benötigten Informationen sind nicht mehr in Form unabhängiger Erhebungen, sondern mittels eines umfassend optimierten und koordinierten Erhebungs-, Auswertungs- und Analysesystems bereitzustellen.

Die Volkszählung liefert Informationen für einen Teil der oben genannten Themenbereiche. Sie hat sich im Lauf der Zeit von ihrer ursprünglichen Funktion einer reinen Zählung der Wohnbevölkerung zu einer Strukturerhebung über Bevölkerung, Haushalte, Arbeits- und Schulorte sowie über Gebäude und Wohnungen entwickelt. Miteinander kombiniert zeigen diese Daten verschiedene Facetten der gesellschaftlichen Entwicklungen auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene sowie im internationalen Vergleich. Die erhobenen Daten sind heute wichtige Entscheidungsgrundlagen für Politik, Verwaltung und Wissenschaft.

Die Nachfrage nach Volkszählungsdaten beruht einerseits auf Verfassungs- oder Gesetzesaufträgen und andererseits auf verschiedensten Bedürfnissen von Verwaltungsstellen aller Staatsebenen sowie zahlreichen weiteren Akteuren, die auf Daten der Volkszählung angewiesen sind oder die aus der Verfügbarkeit dieser Daten einen erheblichen Nutzen ziehen können. Diese Akteure kommen insbesondere aus den Bereichen Politik, Wissenschaft und Forschung, Schulen und Lehre, Verbände, Wirtschaft, Medien und Öffentlichkeit.

In der Vergangenheit hat die Volkszählung einen gegenüber dem umfassenden Auftrag der öffentlichen Statistik spezifisch ausgewiesenen Teilauftrag erfüllt. Sie hat zu festgelegten Themen räumlich detaillierte Informationen bereitstellen können, dank der Vollerhebung flächendeckend. Dies allerdings lediglich in 10-jährigen Abständen.

Vor dem Hintergrund der neuen Anforderungen an die Statistik im Hinblick auf Aktualität und thematische Breite und zur Entlastung der Befragten hat sich der Bundesrat am 10. Juni 2005 für eine Aktualisierung des Erhebungsauftrags sowie eine innovative Volkszählungsmethode auf der Basis von harmonisierten Registern und ergänzenden Stichprobenerhebungen ausgesprochen. Anschliessend wurde bei den Kantonen und den interessierten Kreisen eine Anhörung zu dieser Neulösung durchgeführt.

Inbesondere die Kantone sprachen sich – neben einer Registererhebung – für die Beibehaltung einer Vollerhebung bei der Gesamtbevölkerung zu den nicht in den Registern enthaltenen Volkszählungsmerkmalen aus. Diese Vollerhebung soll weiterhin alle zehn Jahre stattfinden. Wirtschaftskreise haben – neben anderen – die Neuorientierung des Bundesrates unterstützt, weil mit der neuen Methode aktuelle Daten mit einer grösseren thematischen Breite zu günstigeren Kosten zur Verfügung gestellt werden können.

Aufgrund der widersprüchlichen Anhörungsergebnisse hat der Bundesrat am 26. April 2006 beschlossen, seine Variante mit einer zusätzlichen jährlichen Strukturhebung zu ergänzen und damit den Anforderungen der Kantone und anderer Bundesämter entgegenzukommen. Mit der jährlichen Strukturhebung werden die nicht in den Registern enthaltenen Volkszählungsmerkmale mittels grosser Stichproben erfasst. Damit können auch kleinräumige Ergebnisse zur Verfügung gestellt werden, die jedoch weniger weit gehen als bei einer Vollerhebung. Mit der Strukturhebung kann auch die Kontinuität der Zeitreihen sichergestellt werden.

Zudem hat der Bundesrat am 26. April 2006 beschlossen, in der Botschaft neben der Bundesratsvariante die Variante der Kantone darzustellen.

Die vom Bundesrat neu konzipierte Volkszählung wird in Form von Register- und Stichprobenerhebungen in ein statistisches Gesamtsystem für Personen- und Haushaltserhebungen integriert und ergänzt dieses mit den folgenden Elementen:

- a. Registererhebung: Die jährliche Registererhebung basiert auf den Einwohnerregistern von Gemeinden und Kantonen, den wichtigsten Bundespersonenregistern sowie dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnregister;*
- b. Strukturhebung: Eine jährliche Stichprobenerhebung bei 200 000 Personen erlaubt statistische Auswertungen für kleinere Gruppen von 15 000 resp. nach fünf Jahren von 3000 Personen und die statistische Erfassung innerhalb dieser Gruppen von 140 resp. 30 Personen;*
- c. Thematische Stichprobenerhebungen in folgenden thematischen Bereichen: Verkehr, Familie und Generationen, Gesundheit, Bildung sowie Sprache und Religionen.*

Es findet jährlich eine Strukturhebung und eine thematische Stichprobenerhebung statt. Die Strukturhebung und die thematischen Stichprobenerhebungen können von Bundesämtern und von Kantonen auf eigene Kosten aufgestockt werden.

Bestehende Informationslücken können mit der Weiterentwicklung des Gesamtsystems – z.B. durch die Erschliessung und Einbindung neuer Datenquellen, die Erfassung zusätzlicher Merkmale aus Registern oder Erhebungen, die Kombination von Informationen oder den Einsatz neuer Methoden – sukzessive geschlossen werden.

Die Bundesratsvariante entspricht zahlreichen parlamentarischen Vorstössen zur Entlastung der Befragten sowie der Gemeinden, sie berücksichtigt die von der United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) gemeinsam mit dem europäischen statistischen Amt (EUROSTAT) erarbeiteten Empfehlungen und ist europakompatibel.

Die Gesamtkosten der Bundesratsvariante liegen deutlich tiefer als beim Vorschlag der Kantone. Bei der Bundesratsvariante fallen in der Zeitspanne von 2008 bis 2015 im Rahmen des beantragten Kredits beim Bund Kosten von 69,2 Millionen Franken an. Bei den Kantonen fallen in derselben Zeitspanne nur Kosten an, wenn sie eine Aufstockung der Stichprobe bestellen. Bei der Variante der Kantone fallen in derselben Zeitspanne insgesamt Kosten von 137,1 Millionen Franken an, beim Bund 99,6 Millionen Franken und bei den Kantonen 37,5 Millionen Franken.

Zusammen mit dem neuen Volkszählungsgesetz beantragt der Bundesrat in der vorliegenden Botschaft die Verabschiedung eines Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Volkszählung in den Jahren 2008–2015. Beantragt wird ein Zahlungsrahmen von 69,2 Millionen Franken und ein Verpflichtungskredit von 21,5 Millionen Franken für die Beauftragung verwaltungsexterner Expertinnen und Experten im Zusammenhang mit der Volkszählung.

Die Volkszählung nach neuem Recht wird ab 2010 durchgeführt.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	54
Verzeichnis der Abkürzungen	59
1 Grundzüge der Vorlage	61
1.1 Ausgangslage	61
1.1.1 Einleitung	61
1.1.2 Vorgeschichte	62
1.1.3 Kurzer Überblick über das Registerharmonisierungsgesetz	63
1.1.4 Modernisierung der öffentlichen Statistik	64
1.1.5 Entscheide des Bundesrates vom 10. Juni 2005	66
1.1.6 Anhörungen der Kantone, politischen Parteien und interessierten Kreise	66
1.1.7 Entscheide des Bundesrats vom 26. April 2006	67
1.2 Die beantragte Neuregelung	68
1.2.1 Einleitung	68
1.2.2 Das Gesamtsystem der Personen- und Haushaltserhebungen	69
1.2.3 Ergänzende Erhebungen im Rahmen der Bundesratsvariante ab 2010	71
1.2.4 Ergebnisse der Bundesratsvariante	79
1.2.5 Der Aufbau eines Stichprobenrahmens	83
1.2.6 Aufstockungsmodell	83
1.2.7 Rechtliche Anforderungen	84
1.2.8 Kostenfolgen der Bundesratsvariante	84
1.2.9 Planungsübersicht der Bundesratsvariante	85
1.3 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten	86
1.3.1 Einleitung	86
1.3.2 Variante der Kantone	87
1.3.3 Ergebnisse der Suche eines Kompromisses	90
1.4 Begründung und Bewertung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung	93
1.4.1 Einleitung	93
1.4.2 Entlastung der Befragten	93
1.4.3 Einschätzung der Varianten in Bezug auf die zu erwartenden Ergebnisse	94
1.4.4 Nachhaltigkeit der Lösung	96
1.4.5 Internationale Entwicklung	98
1.4.6 Zusammenfassende Darstellung	100
1.5 Rechtsvergleich und Verhältnis zu europäischem Recht	102
1.6 Umsetzung	103
1.6.1 Operative Massnahmen	103
1.6.2 Veröffentlichung der Resultate der Volkszählung ab 2010	104
1.7 Abschreibung parlamentarischer Vorstösse	104
2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Volkszählungsgesetzes	105
2.1 Gliederung des Gesetzes	105

2.2 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	105
2.3 2. Abschnitt: Bestandteile der Volkszählung	106
2.4 3. Abschnitt: Erhebungsorgan	110
2.5 4. Abschnitt: Auskunftspflicht, Datenverwendung und Datenschutz, Veröffentlichung	110
2.6 5. Abschnitt: Kosten	113
2.7 6. Abschnitt: Schlussbestimmungen	113
3 Auswirkungen	114
3.1 Auswirkungen auf den Bund; Erläuterungen des Finanzierungsbeschlusses	114
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	114
3.1.2 Auswirkungen auf den Finanzplan 2008–2010	116
3.1.3 Kommentar zu den einzelnen Rubriken der Bundesratsvariante	116
3.1.4 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Volkszählung in den Jahren 2008–2015	118
3.1.5 Weitere Auswirkungen auf den Bund	118
3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	119
3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	121
3.4 Andere Auswirkungen	121
3.4.1 Auswirkungen auf Städte, Agglomerationen	121
3.4.2 Sicherstellung des Datenschutzes	123
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	123
5 Rechtliche Aspekte	123
5.1 Verfassungsmässigkeit des Volkszählungsgesetzes	123
5.2 Ausgabenbremse	124
5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	124
Anhänge	
1 Ergänzende Beschreibung der Bundesratsvariante	125
2 Ergänzende Beschreibung der Kantonsvariante	134
3 Übersicht der Merkmale der Volkszählungen seit 1850	137
4 Die Bestimmung von Agglomerationen	140
Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung (Entwurf)	143
Bundesbeschluss über die Finanzierung der Volkszählung in den Jahren 2008–2015 (Entwurf)	151

Verzeichnis der Abkürzungen

AUPER	Automatisiertes Personenregistratursystem, das die Personen aus dem Asylbereich enthält (Bundesamt für Migration)
BFS	Bundesamt für Statistik
Bilaterale II	Im Zusammenhang mit den zweiten Bilateralen Abkommen von 2004 zwischen der EU und der Schweiz wurde ein Statistikabkommen vereinbart (SR 0.431.026.81), das eine Harmonisierung insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Unternehmensstatistik beinhaltet. Damit ist die Vergleichbarkeit schweizerischer und europäischer Statistiken in diesen Bereichen sichergestellt
EGID	Eidgenössischer Gebäudeidentifikator: nicht sprechende, unveränderliche und schweizweit eindeutige Gebäudenummer im eidgenössischen GWR
ESPOP	Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union. Eurostat hat den Auftrag, der Europäischen Union einen hochwertigen statistischen Informationsdienst zur Verfügung zu stellen
EVE	Einkommens- und Verbrauchserhebung
EWID	Eidgenössischer Wohnungsidentifikator: nicht sprechende, unveränderliche und in Kombination mit dem EGID schweizweit eindeutige Wohnungsnummer im eidgenössischen GWR
FEDESTAT	Koordinationsgremium zwischen dem Bundesamt für Statistik und den Bundesstatistikstellen
GWR	Eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister (Bundesamt für Statistik)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IKT-Plattform	Gesamtheit der Hardware und Software (Anwendung, Betriebs-, Kommunikations- und Datenverwaltungssysteme), die für die Umsetzung des RHG beim Bund eingesetzt werden
INFOSTAR	Informatisiertes Standesregister zur Beurkundung des Personenstandes (von den Kantonen geführte und vom Bundesamt für Justiz betriebene zentrale Datenbank)
KORSTAT	Vertreter der kantonalen und städtischen statistischen Ämter
ORDIPRO	Informationssystem der ausländischen Diplomaten und internationalen Funktionäre (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten)
REGIOSTAT	Koordinationsgremium zwischen dem Bundesamt für Statistik sowie den Vertretern der kantonalen und städtischen statistischen Ämtern
RHG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, SR 431.02)

SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SILC	Survey on Income and Living Conditions (Einkommen und Lebensbedingungen)
SVN	Sozialversicherungsnummer: nicht sprechende, unveränderliche und eindeutige Versichertennummer, die ab 2008 die heutige AHV-Nummer ablöst; Synonym zur «neuen AHV-Versichertennummer»
VERA	Im Informationssystem vernetzte Verwaltung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer geführtes Matrikel-Register der schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten)
VZ	Volkszählung (bestehend aus einer Personen- und Haushalts-erhebung und einer Gebäude- und Wohnungserhebung)
ZAR	Zentrales Ausländerregister (Bundesamt für Migration)
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem für den Ausländer- und Asylbereich, in dem Ausländerinnen und Ausländer (bisherige Applikation ZAR) und Personen aus dem Asylbereich (bisherige Applikation AUPER) geführt werden (Bundesamt für Migration)

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Einleitung

Die öffentliche Statistik hat den Auftrag, repräsentative Ergebnisse über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung, Forschung, Raum und Umwelt bereitzustellen. Die verschiedenen Sach- und Politikbereiche sind ausgewogen und bedürfnisgerecht abzudecken. In einer Zeit des zunehmend raschen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels gewinnt dabei die thematische Breite und Vielfalt sowie die Aktualität der bereitzustellenden Informationen mehr Gewicht gegenüber der räumlichen Tiefe. Die Statistikproduktion hat sich am Bedarf nach statistischen Informationen zu orientieren. Wenn früher einzelne Erhebungen im Vordergrund standen, ist heute eine ergebnisorientierte Sicht erforderlich. Die benötigten Informationen sind nicht mehr in Form unabhängiger Erhebungen, sondern mittels eines umfassend optimierten und koordinierten Erhebungs-, Auswertungs- und Analyseystems bereitzustellen.

Die Volkszählung liefert Informationen für einen Teil der oben genannten Themenbereiche. Sie hat sich im Lauf der Zeit von ihrer ursprünglichen Funktion einer reinen Zählung der Wohnbevölkerung zu einer Strukturhebung über Bevölkerung, Haushalte, Arbeits- und Schulorte sowie über Gebäude und Wohnungen entwickelt. Miteinander verknüpft zeigen diese Daten verschiedene Facetten der gesellschaftlichen Entwicklungen auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene sowie im internationalen Vergleich. Die erhobenen Daten sind heute wichtige Entscheidungsgrundlagen für Politik, Verwaltung und Wissenschaft.

Die Nachfrage nach Volkszählungsdaten beruht einerseits auf Verfassungs- oder Gesetzaufträgen und andererseits auf verschiedensten Bedürfnissen von Verwaltungsstellen aller Staatsebenen sowie zahlreichen weiteren Akteuren, die auf Daten der Volkszählung angewiesen sind oder die aus der Verfügbarkeit dieser Daten einen erheblichen Nutzen ziehen können. Diese Akteure kommen insbesondere aus den Bereichen Politik, Wissenschaft und Forschung, Schulen und Lehre, Verbände, Wirtschaft, Medien und Öffentlichkeit.

Der Informationsbedarf kann je nach Nutzer und Anwendungsbereich sehr unterschiedlich sein. Die Anforderungen unterscheiden sich nicht nur nach den thematischen Inhalten, sondern auch bezüglich Detaillierungsgrad und Aktualität. In der Vergangenheit hat die Volkszählung einen gegenüber dem umfassenden Auftrag der öffentlichen Statistik spezifisch ausgewiesenen Teilauftrag erfüllt. Sie hat zu festgelegten Themen räumlich detaillierte Informationen bereitstellen können, dank der Vollerhebung flächendeckend. Dies allerdings lediglich in 10-jährigen Abständen.

Jede «Volkszählungsgeneration» hat die Bedürfnisfragen neu für sich beantwortet. Man kann die sich im Laufe der Jahrzehnte wandelnden Bedürfnisse gut an der Entwicklung der Merkmale in der Volkszählung ablesen. So gibt es nur wenige Merkmale, die tatsächlich seit 1850 ohne Unterbrechung alle 10 Jahre erhoben wurden. Es sind dies Name, Vorname, Geschlecht, Zivilstand, Alter, Nationalität, Religion und Beruf. Manche Merkmale sind erst nach 1850 aufgenommen worden,

andere sind inzwischen weggefallen. Aber auch bei den durchgehend erhobenen Merkmalen sind im Laufe der Zeit verschiedentlich Änderungen eingetreten, beispielsweise bezüglich Definitionen oder Ausprägungen (vgl. die Übersicht im Anhang 3/Tabelle 1/A3).

Die öffentliche Statistik ist heute nicht nur gefordert, häufiger und schneller Informationen bereitzustellen, sie muss auch rasch und flexibel neue Themen integrieren, statistisch erfassen und auswerten können.

Die Erfüllung aller Informationsansprüche und -wünsche sind, insbesondere wegen der Belastung der Befragten und aus Kostenüberlegungen, nicht realisierbar. Es ist ein Ansatz zu wählen, der den verschiedenen Ansprüchen nach thematischer Vielfalt, Aktualität und Detaillierungsgrad ausgewogen Rechnung trägt und in ein umfassendes System integriert werden kann. Statistiken sind bezüglich Inhalt, Zeitpunkt und räumlicher Abdeckung gezielt und bedarfsgerecht zu produzieren. Die im Zehnjahresrhythmus durchgeführte Vollerhebung hat jeweils eine riesige Datensammlung hinterlassen. Eine solche Statistikproduktion «auf Vorrat» ist in unserer schnelllebigen Zeit nicht mehr gerechtfertigt.

1.1.2 Vorgeschichte

Nach der Volkszählung 1990 war die Volkszählung Ziel von diversen ausserparlamentarischen und parlamentarischen Vorstössen. Verschiedene Gemeinden, Städte und Kantone beklagten sich über den durch die Volkszählung verursachten Mehraufwand in der Administration. Der Schweizerische Städteverband, die Verbände der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs¹ und die Schweizerische Konferenz der Stadt- und Gemeindegemeinschaften² sprachen sich für eine Änderung der Erhebungsmethode in Richtung einer Registerzählung aus. Verschiedene parlamentarische Vorstösse³ forderten ebenfalls eine Erhebungsmethode, welche auf bestehenden Einwohnerregistern basiert, um die Gemeinden und die Befragten zu entlasten.

Die Volkszählung 1990 wurde während der Vorbereitungsphase der Volkszählung 2000 durch die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) umfassend evaluiert. Auf der Grundlage dieser Evaluation formulierte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK) einen Bericht und reichte zwei Motionen ein. Die erste Motion⁴ forderte, dass die Durchführung der Volkszählung 2000 vereinfacht und die Nutzung und Harmonisierung von vorhandenen Registerdaten vom Bund durch Unterstützungs- und Anreizmassnahmen gefördert werden. Mit der zweiten⁵

¹ Resolution zur Volkszählung 2000, Zürich, 6. Mai 1993.

² Resolution vom 2. Juni 1995.

³ Motion Leuenberger Moritz: Verzicht auf Volkszählung 2000, 11. März 1993 (93.3101); Postulat Seiler Hanspeter: Vereinfachung Volkszählungsverfahren, 8. Oktober 1993 (93.3341); Bircher Peter: Volkszählung. Fragestunde Nationalrat, 12. Juni 1995 (95.5109).

⁴ Motion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats: Vereinfachung der Eidgenössischen Volkszählung 2000, 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.

⁵ Motion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats: Neuausrichtung der Eidgenössischen Volkszählung 2010, 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.

wurde der Bundesrat beauftragt, die notwendigen verfassungsmässigen Grundlagen zu schaffen, damit die Volkszählung im Jahr 2010 auf der Grundlage von harmonisierten Registern der Gemeinden und Kantone durchgeführt werden könne. Die beiden Motionen wurden 1996 vom Parlament überwiesen.

Das Parlament unterzog 1997 und 1998 das Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung einer Totalrevision. In seiner Botschaft regte der Bundesrat den Aufbau eines eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregisters (GWR) und die Ausrichtung von Unterstützungsbeiträgen an die Gemeinden und Kantone für die Harmonisierung der Einwohnerregister an. Das Parlament folgte diesen Vorschlägen und stellte die Finanzierung der gesamten Volkszählung und dieser Sonderprojekte mit einem Verpflichtungskredit von 108 Millionen Franken bis zum Jahre 2005 sicher.

Auf der Grundlage der Volkszählungsdaten 2000 wurde ein eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister geschaffen⁶. Es wurden knapp 3,8 Millionen Franken in den Aufbau des GWR investiert. Ausserdem wurden basierend auf der Volkszählung 2000 Massnahmen ergriffen, die den Gemeinden einen Anreiz zur freiwilligen Harmonisierung der Register schaffen sollen. Und schliesslich führte das BFS gemäss Artikel 65 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung von 1999 Überlegungen zu den nötigen Gesetzesgrundlagen für eine Personenregisterharmonisierung und zur Schaffung eines Personenidentifikators durch. Es wurde ein Gesetz über die Harmonisierung der amtlichen Personenregister ausgearbeitet, das am 23. Juni 2006 von den eidgenössischen Räten verabschiedet wurde (Registerharmonisierungsgesetz, RHG, SR 431.02). Am 1. November 2006 trat das Gesetz teilweise in Kraft⁷. Die Umsetzungskosten der Registerharmonisierung wurden auf 49 Millionen Franken geschätzt, wovon 15,8 Millionen Franken zulasten des Bundes.

1.1.3 Kurzer Überblick über das Registerharmonisierungsgesetz

Das Registerharmonisierungsgesetz (RHG) verfolgt zwei Ziele. Es soll die Nutzung von Registerdaten für die Statistik vereinfachen und den Datenaustausch zwischen den Registern erleichtern. In diesem Sinne trägt das Gesetz gleichzeitig zu einer rationalisierten Statistikproduktion und zur Entwicklung des E-Governments in der Schweiz bei.

⁶ Vgl. Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (SR 431.841).

⁷ Vom Inkrafttreten am 1. November 2006 ausgeschlossen sind jene Artikel, die sich auf die neue Sozialversicherungsnummer des revidierten AHV-Gesetzes, das erst am 1. Jan. 2008 in Kraft treten wird, beziehen. Es sind dies die Art. 6 Bst. a, 13 Abs. 1 und die Ziff. 1–3 des Anhangs. Das umfassende RHG wird gleichzeitig mit dem revidierten AHV-Gesetz vollständig in Kraft treten.

Konkret schreibt das RHG die zwingende Harmonisierung der Einwohnerregister der Kantone und Gemeinden sowie der wichtigsten Personenregister des Bundes fest⁸. Es bestimmt die Identifikatoren und die Merkmale, die in den Registern aufgeführt sein müssen, und formuliert die Anforderungen, denen die Register entsprechen müssen. Darüber hinaus regelt es die Bereitstellung von Daten, die Datenübertragung an das BFS, die Datennutzung sowie die Datenkommunikation.

Das RHG sieht ausserdem vor, dass die neue Sozialversicherungsnummer, welche die AHV-Nummer ab 2008 ersetzen wird, in allen vom Gesetz betroffenen Personenregistern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden als gemeinsames Merkmal figuriert. Die vom Gesetz geforderten Datenaustauschprozesse zwischen den amtlichen Personenregistern werden dadurch erleichtert. Dank der neuen Nummer können Informationen zur Bevölkerung, die aus diesen Registern hervorgehen, zu Statistikzwecken abgeglichen werden.

Die Gutheissung des RHG durch die beiden Kammern am 23. Juni 2006 und die teilweise Inkraftsetzung durch den Bundesrat auf den 1. November 2006 weisen den Weg zur Modernisierung der öffentlichen Statistik und für die Reform der Volkszählung.

Die zur Umsetzung des Gesetzes zwischen 2006 und 2010 nötigen Mittel belaufen sich auf 15,8 Millionen Franken. Der Verpflichtungskredit wurde dem Parlament gleichzeitig mit dem Gesetzesentwurf vorgelegt. Mit der teilweisen Inkraftsetzung des Gesetzes können diese Mittel genutzt werden.

Seitens der Kantone und Gemeinden verlangt die Umsetzung des RHG einmalige Investitionen in administrative Arbeiten (Identifikation von Wohnungen und physische Nummerierung der Wohnungen) und in die Softwareanpassung der Einwohnerregister. Die finanziellen Auswirkungen dieser nachhaltigen Massnahmen wurden in der Botschaft über die Registerharmonisierung auf ein Total von 33 Millionen Franken geschätzt.

Die Einwohnerregister sowie die wichtigsten Personenregister des Bundes werden bei den künftigen Personen- und Haushaltserhebungen genutzt werden.

1.1.4 Modernisierung der öffentlichen Statistik

Die Rahmenbedingungen für die Produktion der öffentlichen Statistik sind steten Änderungen unterworfen. Es besteht heute ein zunehmender Bedarf an einer breiten thematischen Abdeckung und einer raschen, flexiblen und effizienten Bereitstellung möglichst aktueller, politikrelevanter, international und regional vergleichbarer Daten.

⁸ Siehe Art. 2 des RHG. Auf Bundesebene handelt es sich um das zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS für den Ausländerbereich, das informatisierte Stadesregister (INFOSTAR), das Informationssystem ORDIPRO für Diplomaten und internationale Funktionäre des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), sowie das Informationssystem Vernetzte Verwaltung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (VERA), das von den schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland verwendet wird.

Zwei zentrale Massnahmen bei der Neuorientierung der Produktion der öffentlichen Statistik sind:

- die vermehrte Nutzung von bereits verfügbaren Verwaltungsdaten und Registern
- der Aufbau integrierter Statistiksysteme anstelle einer Vielzahl unabhängiger Einzelstatistiken.

Ähnliche Entwicklungen und Neuausrichtungen sind im EU-Raum in zahlreichen Ländern zu beobachten und teilweise schon weit fortgeschritten.

Nutzen von verfügbaren Verwaltungsdaten

Für die Beschaffung statistischer Informationen geniesst die systematische Nutzung bereits vorhandener Daten aus rechtlichen und finanziellen Gründen Vorrang gegenüber neuen direkten Erhebungen mit entsprechender Belastung der Befragten⁹. Die Nutzung von Verwaltungsdaten und Registern ist eine effiziente und kostengünstige Form der Datenbeschaffung. In der Regel wird bei Registererhebungen eine sehr gute Abdeckung der zu beobachtenden Einheiten erreicht und die verfügbaren Informationen sind von hoher Aktualität. Register erlauben zudem eine häufigere und weitgehend automatisierbare Datenerhebung. Eine optimale Nutzung solcher Datenquellen kann allerdings nur dann erfolgen, wenn geeignete rechtliche, inhaltliche, technische und organisatorische Voraussetzungen (Rechtsgrundlagen, harmonisierte Register, übergreifende Identifikatoren, Kommunikationsplattform etc.) geschaffen werden. Informationen, die nicht aus Registern erhoben werden können, müssen weiterhin mittels Direkterhebungen bei der Bevölkerung beschafft werden.

Aufbau integrierter Statistiksysteme

Integrierte Statistiksysteme bestehen aus einem Netzwerk von Registern und Datenerhebungen, die inhaltlich, methodisch und organisatorisch miteinander verbunden und aufeinander abgestimmt sind. Sie erlauben eine breite thematische Abdeckung und eine vergleichsweise rasche und flexible Anpassung an neue Informationsbedürfnisse. Die Verknüpfung von Register- und Befragungsdaten erhält zentrale Bedeutung, um das Informationsspektrum inhaltlich und räumlich zu erweitern und die Belastung der Befragten möglichst klein zu halten. Moderne statistische Methoden bieten dabei neue Möglichkeiten und müssen auch in der öffentlichen Statistik der Schweiz vermehrt eingesetzt werden, so z.B. neue Verfahren der Stichprobenziehung, Schätzverfahren für kleine Gebiete, Zusammenlegen bestimmter Variablen aus mehreren Erhebungen («Datenpooling») oder statistische Modellierungen. Diese Methoden, die in den letzten Jahren insbesondere von statistischen Ämtern in anderen Ländern entwickelt wurden¹⁰, haben sich bewährt, und ihre Übertragungsmöglichkeit auf die Schweiz hat sich im Rahmen von Registeranalysen und Simulationen bestätigt.

⁹ Art. 65 Abs. 2 BV, SR 101; Art. 4 BStatG, SR 431.01; Art. 3 Abs. 2 des geltenden Volkszählungsgesetzes, SR 431.112 resp. Art. 3 und 4 des Entwurfs des neuen Volkszählungsgesetzes.

¹⁰ Vgl. USA: «American Community Survey» unter <http://www.census.gov/acs/www/>, Holland: «The Dutch Virtual Census of 2001» unter <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/dossiers/volkstellingen/publicaties/2001-b57-e-pub.htm>, Grossbritannien: «Future plans for population statistics» unter <http://www.statistics.gov.uk/about/data/methodology/specific/population/future/default.asp>

Beim Aufbau solcher Systeme werden bereits vorhandene und neue Elemente auf geeignete Weise zusammengeführt. Beim schrittweisen Systemaufbau handelt es sich um einen längerfristigen Prozess, bei dem auch den sich verändernden Rahmenbedingungen laufend Rechnung getragen werden kann. Die Erschliessung neuer Datenquellen, die Nutzbarmachung weiterer Register, die zusätzliche Vernetzung und die Systemoptimierung sind laufende Aufgaben.

Im BFS besteht die Absicht, für verschiedene Bereiche der öffentlichen Statistik integrierte Systeme aufzubauen. Zurzeit stehen zwei entsprechende Vorhaben im Vordergrund: Konzeption und Aufbau eines Systems für die Unternehmensstatistik und eines solchen für die Personen- und Haushaltserhebungen.

1.1.5 Entscheide des Bundesrates vom 10. Juni 2005

An der Sitzung vom 10. Juni 2005 hat der Bundesrat verschiedene Entscheide zur Harmonisierung der Personenregister, zur Einführung eines Personenidentifikators und zur Durchführung der Volkszählung 2010 getroffen. Im Rahmen der Neukonzeption der Volkszählung hat der Bundesrat verschiedene Varianten geprüft.

In Übereinstimmung mit den verschiedenen unter Ziffer 1.1.2 genannten politischen Interventionen und mit den Modernisierungsanstrengungen bei der Statistikproduktion, hat sich der Bundesrat für eine Variante ausgesprochen, die vorschlägt, die Personenregister zu harmonisieren und ab 2010 eine Volkszählung durchzuführen, welche auf einer Registererhebung basiert und zusätzliche Stichprobenerhebungen vorsieht. Diese Variante ermöglicht grosse Einsparungen und entlastet die befragten Kreise deutlich. Ausgehend von diesem Entscheid hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, zwei Anhörungen zum Informationsauftrag und zur Finanzierung der eidgenössischen Volkszählung 2010 durchzuführen.

1.1.6 Anhörungen der Kantone, politischen Parteien und interessierten Kreise

Gemäss Auftrag des Bundesrats wurden zwei Anhörungen durchgeführt. Erstere wurde bei den Kantonen durchgeführt und am 30. September 2005 beendet, die zweite betraf die politischen Parteien und weitere interessierte Kreise und wurde am 31. Januar 2006 abgeschlossen¹¹.

Die Ergebnisse¹² zeugen von entgegengesetzten Positionen. Während der Vorschlag, die Volkszählungsdaten möglichst aus den amtlichen Registern – harmonisierte Personenregister und Eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister – zu beziehen, auf breite Zustimmung stiess, gingen die Meinungen darüber auseinander, wie die in den Registern fehlenden Informationen am besten zu erheben sind. Die Kan-

¹¹ Mit der Anhörung wurden die Meinungen der Kantone, der Parteien, der Dachverbände (Gemeinden, Städte, Wirtschaft) sowie der interessierten Kreise dem Bund bekannt gemacht. Vor diesem Hintergrund wurde auf ein Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision des Volkszählungsgesetzes verzichtet.

¹² Vgl. Eidgenössische Volkszählung 2010. Entscheide des Bundesrates vom 10. Juni 2005. Bericht über die Vernehmlassungsverfahren. Bern, 2006.

tone, Städte, Gemeindeverbände und verschiedene andere interessierte Kreise wünschten, diese Informationen weiterhin im Rahmen einer alle zehn Jahre stattfindenden Vollerhebung mit Fragebogen bei der ganzen Bevölkerung zu beschaffen. Die Wirtschaftskreise und andere Teilnehmende der Anhörung befürworteten hingegen den Übergang zu einem integrierten statistischen System, das die Nutzung von Registern und Stichprobenerhebungen zwischen 2010 und 2019 kombiniert. Die Regierungsparteien haben ihrerseits unterstrichen, dass jegliche endgültige Lösung noch im Parlament beraten werden müsse.

Auch die Kommission für die Bundesstatistik hat sich mehrfach ausführlich mit der Vorlage befasst. In den geführten Diskussionen hat sie sich mehrheitlich für die neue Methode (Register- und Stichprobenerhebungen) ausgesprochen. Eine konsensual formulierte schriftliche Stellungnahme wurde schliesslich nicht eingereicht.

Die Befürworter der Vollerhebungsvariante hielten die Verfügbarkeit aller Informationen auf einer sehr feinen räumlichen Detaillierungsstufe und die Vergleichbarkeit mit den früheren Volkszählungen für zentral, auch wenn diese Informationen nur alle zehn Jahre neu erhoben werden sollten. Für die Anhänger der neuen Methode ist es wichtiger, in kürzeren Abständen aktuellere Daten zu erheben, auch wenn diese räumlich weniger präzise sind; ausserdem hoben die Vertreter dieser Methode den geringeren Aufwand für die befragten Kreise, die Möglichkeit der thematischen Ausweitung der Erhebungen, die grössere Flexibilität und die geringeren Kosten hervor.

Angesichts dieser unterschiedlichen Auffassungen hat der Bundesrat eine erweiterte Variante erarbeitet, bei welcher zusätzlich zu den thematischen Erhebungen jährlich eine stichprobenbasierte Strukturhebung durchgeführt werden soll. Mit dieser zusätzlichen Erhebung sollen wichtige Volkszählungsinformationen gesammelt werden können, die nicht aus den Registern hervorgehen¹³. Die Stichprobengrösse der Strukturhebung muss so festgelegt werden, dass die räumliche Detaillierungsstufe der Ergebnisse feiner ist als bei den anderen geplanten Erhebungen. Diese Erhebung soll zum ersten Mal im Jahr 2010 durchgeführt werden, damit die Zeiträume nicht unterbrochen werden.

1.1.7 Entscheide des Bundesrats vom 26. April 2006

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 26. April 2006 das EDI beauftragt, aufbauend auf seinem Vorschlag eine Bundesratsvariante auszuarbeiten, welche die nicht bestrittene systematische Verwendung der Register übernimmt, daneben aber eine Überarbeitung und Ergänzung des Stichprobensystems beinhaltet, insbesondere zur Sicherstellung eines verbesserten räumlichen Detaillierungsgrades.

¹³ Einzige Ausnahme bildet der Eigentübertyp der Gebäude, welcher in der Volkszählung 2000 im Rahmen der Gebäude- und Wohnungserhebung (GWE) bei Hauseigentümern bzw. Immobilienverwaltungen erhoben wurde. Auf die Befragung der Hauseigentümer bzw. Immobilienverwaltungen wird verzichtet, da die übrigen Angaben der Gebäude- und Wohnungserhebung aus dem GWR entnommen bzw. über die Strukturhebung erfragt werden können.

Der Bundesrat hat gefordert, dass die beteiligten Partner in den entsprechenden Kontaktgremien REGIOSTAT (BFS sowie kantonale und städtische statistische Ämter) und FEDESTAT (BFS und Bundesstatistikstellen) diesen Lösungsvorschlag des Bundesrats weiterentwickeln.

Weiter hat der Bundesrat entschieden, dass bis Ende 2006 eine Botschaft zur Volkszählung 2010 ausgearbeitet wird. Mit dieser Botschaft will der Bundesrat dem Parlament seine zusammen mit den Partnern konsolidierte Bundesratslösung beantragen. Daneben wird in der Botschaft auch die von den Kantonen, dem Städte- und dem Gemeindeverband sowie weiteren interessierten Kreisen favorisierte und gemeinsam von Bund und Kantonen finanzierte Variante der Kantone dargelegt. Damit wird der Forderung der Motion Gutzwiller vom 6. Oktober 2005 entsprochen, die verlangt, dass die beiden Varianten «Vollerhebungsfragebogen» beziehungsweise «Stichprobenbefragungen» für die Volkszählung 2010 den eidgenössischen Räten zum Entscheid vorgelegt werden¹⁴.

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Einleitung

Im Zuge der Modernisierung der öffentlichen Statistik soll auch die Volkszählung den aktuellen Informationsbedürfnissen Rechnung tragen sowie auf zeitgemässe Methoden für die Statistikproduktion umgestellt werden, wie das seit Jahren von verschiedenen Seiten gefordert wurde (vgl. Ziff. 1.1.2). An Stelle einer alle 10 Jahre stattfindenden Vollerhebung (Befragung von 7,5 Mio. Personen und 3,2 Mio. Haushalten) sollen in Zukunft Register ausgewertet und der zusätzliche Informationsbedarf mittels Stichprobenerhebungen abgedeckt werden.

Die Volkszählung als ein in 10-jährigen Abständen wiederkehrendes Grossereignis wird es in der bisherigen Ausgestaltung nicht mehr geben. Sie wird in Form von Register- und Stichprobenerhebungen integriert in ein statistisches Gesamtsystem für Personen- und Haushaltserhebungen und erhält dadurch ein neues Gesicht.

Die Verbindung der verschiedenen Register und Stichprobenerhebungen zu einem Gesamtsystem führt zu erheblichem Mehrwert. Es entstehen nicht nur Synergien bei der Produktion und Auswertung der Statistiken; ein solches System erlaubt auch eine thematische Ausweitung, Vertiefung und laufende Aktualisierung der Informationsbeschaffung. Für diese Neuorientierung spricht insbesondere die erheblich verbesserte Nachhaltigkeit der zu tätigen Investitionen für die Registerharmonisierung und für den Aufbau eines integrierten Erhebungssystems. Wichtig sind auch die grössere Flexibilität bei der Datenbeschaffung, die verkürzten Auswertungsperiodizitäten mit entsprechend verbesserter Aktualität der Ergebnisse, die insgesamt reduzierten Kosten sowie die geringere Belastung der Befragten.

¹⁴ Motion Gutzwiller, Volkszählungsentscheid vor die Räte (05.3588): Der Bundesrat wird beauftragt, die beiden Varianten «Vollerhebungsfragebogen» beziehungsweise «Stichprobenbefragungen» für die Volkszählung 2010 den Eidgenössischen Räten zum Entscheid vorzulegen. Der Bundesrat ergreift Massnahmen, damit bis zum Entscheid des Gesetzgebers kein Präjudiz für eine der Varianten entsteht. Der Bundesrat hat die Ablehnung der Motion beantragt. Sie wurde im Plenum noch nicht behandelt.

Das neue System für Personen- und Haushaltserhebungen soll mit der erstmaligen Auswertung der Einwohner-, Bundespersonen- und Gebäude- und Wohnungsregister sowie einer grossen Strukturhebung für die nicht in den Registern enthaltenen Merkmale im Jahre 2010 gestartet werden. Das System der weiteren Stichprobenerhebungen wird ab 2010 sukzessive aufgebaut und soll bis 2019 einen konsolidierten und stabilen Zustand erreicht haben.

1.2.2 Das Gesamtsystem der Personen- und Haushaltserhebungen

Das neue Konzept sieht vor, die heute bestehenden Personen- und Haushaltserhebungen in ein Gesamtsystem für Personen- und Haushaltserhebungen zu überführen, das gezielt mit neuen Datenerhebungen erweitert wird. Ziel der Integration und der Erweiterung des Systems ist nicht, alle bisher im Rahmen der Volkszählung erhobenen Informationen unverändert zu reproduzieren, sondern eine zeitgemässe, den unterschiedlichen Informationsbedürfnissen entsprechende Palette an statistischen Informationen bereitzustellen. Dabei ist insbesondere den einschränkenden Rahmenbedingungen wie z.B. der Verfügbarkeit der Ressourcen oder der Belastung der Befragten Rechnung zu tragen.

Bei der Systemerweiterung im kommenden Jahrzehnt wird es vor allem darum gehen, zusätzliche administrative Datenquellen für die Statistik nutzbar zu machen, um bestehende Lücken zu schliessen oder neue Informationsbedürfnisse abzudecken. Der im Zusammenhang mit den Politikbereichen Raumentwicklung, Verkehr, Energie, Wohnungswesen und Arbeitsmarkt geltend gemachte Bedarf an Informationen, die im neuen System nicht mehr unmittelbar abgedeckt sind, ist im Rahmen dieser Weiterentwicklung abzufangen. Das Grundbuch, die kantonalen Steuerregister oder die Register der AHV sind nur einige Beispiele von administrativen Datenbeständen mit einem hohen statistischen Informationspotenzial. Sie enthalten beispielsweise Informationen über Immobilien und entsprechende Eigentumsverhältnisse oder über Arbeitgeber und Arbeitsort von Personen, was unter anderem die Ableitung von Pendlerströmen erlaubt.

Neben der Erschliessung neuer Quellen können auch durch die Anpassung bestehender Register oder bestehender Erhebungen zusätzliche Informationen gewonnen werden. Beispielsweise könnte ein zusätzliches Merkmal in das Gebäude- und Wohnungsregister aufgenommen werden oder die Umgestaltung der Mietpreisstrukturhebung würde zum Beispiel die Gewinnung von Informationen zu den Eigentumsverhältnissen erlauben. Schliesslich hat eine Studie zur Pendlermobilität gezeigt, dass gewisse Informationslücken durch geeignete methodische Massnahmen (Datenkombination, Modellierungen etc.) kompensiert werden können¹⁵. All diese Möglichkeiten beinhalten ein beträchtliches Potenzial, das im Rahmen der Weiterentwicklung des vorgeschlagenen Gesamtsystems genutzt werden kann.

Mit dem Gesamtsystem der Personen- und Haushaltserhebungen verfolgt das BFS eine neue Strategie der Datenbeschaffung und Informationsauswertung. Dazu gehört eine optimale Koordination und Integration der Befragungen unter Einbezug der bei Bund, Kantonen und Gemeinden vorhandenen Registerdaten. Vorgesehen ist ein

¹⁵ «Neukonzeption Volkszählung – Pendlermobilität», Infrac, April 2006 (im Auftrag des BFS).

System von aufeinander abgestimmten Personen- und Haushaltserhebungen, welches die nationalen Bedürfnisse angemessen und nachhaltig berücksichtigt, den europäischen Anforderungen Rechnung trägt sowie die Belastung der Befragten und die Produktionskosten möglichst klein hält.

Falls die vom BFS bereitgestellten Daten nicht allen Anforderungen entsprechen, können andere Bundesstellen und insbesondere die Kantone die Stichproben auf eigene Kosten aufstocken. Solche Aufstockungen sind schon seit einiger Zeit bei verschiedenen Stichprobenerhebungen möglich und haben sich in der Praxis bewährt. Damit kann eine möglichst flexible Ausgestaltung sichergestellt werden.

Das Gesamtsystem Personen- und Haushaltserhebungen setzt sich aus heute bestehenden Erhebungen und neuen, ergänzenden Erhebungen zusammen. Die ergänzenden Erhebungen lösen die bisherige Volkszählung ab und decken neue Informationsbedürfnisse von Politik, Verwaltung und Wissenschaft ab.

In den 1990er Jahren hat das BFS die Stichprobenerhebungen bei den Personen und Haushalten ausgebaut. Neben der jährlichen Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) und der Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE) wurden in fünfjährigen Abständen die Schweizerische Gesundheitsbefragung und der Mikrozensus Verkehrsverhalten durchgeführt. Seit 2004 ist die Erhebung «Einkommen und Lebensbedingungen» (SILC) in Vorbereitung, welche ab 2007 jährlich durchgeführt wird. Bis 2009 müssen SAKE und SILC infolge des Statistikabkommens im Rahmen der Bilateralen Verträge II mit der EU die Anforderungen von EUROSTAT erfüllen. Für die SAKE bedeutet dies einen Übergang von einer jährlichen zu einer kontinuierlich über das Jahr verteilten Erhebung, welche nicht mehr nur jährliche Resultate liefert, sondern gemäss den Anforderungen der EU vierteljährliche Ergebnisse produziert. Die Konzeption von SILC wurde von Anfang an so ausgelegt, dass sie als repräsentative Quer- und Längsschnitterhebung den europäischen Vorgaben entspricht. Die ersten Auswertungen werden ab 2008 erwartet. Ausserdem werden SILC und EVE eng koordiniert. So werden die Einkommensverhältnisse neu in der SILC detaillierter erhoben. Damit wird die EVE entlastet und entwickelt sich zu einer eigentlichen Verbrauchserhebung.

Die Finanzierung der SAKE, der SILC und der EVE ist durch das Budget des BFS sichergestellt. Die neuen Anforderungen, die durch das Statistikabkommen im Rahmen der Bilateralen Verträge II mit der EU¹⁶ an die SAKE und die SILC gestellt werden, können mit den vom Parlament gesprochenen Mitteln für die Umsetzung der bilateralen Verträge II finanziert werden. Hingegen müssen die nachfolgend darstellten, in fünfjährigen Abständen durchgeführten thematischen Erhebungen, als wichtige Elemente des zukünftigen Systems, auf eine neue, nachhaltige Basis gestellt werden. So konnte der Mikrozensus Verkehrsverhalten 2005 nur durch eine Kofinanzierung mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) des UVEK, weiteren Bundesämtern und den Kantonen realisiert werden.

¹⁶ SR 0.431.026.81

1.2.3 Ergänzende Erhebungen im Rahmen der Bundesratsvariante ab 2010

Mit der Umsetzung der Bundesratsvariante sollen die bestehenden Erhebungen mit den nachstehenden, in der Folge ausführlicher beschriebenen Erhebungen ergänzt werden:

a. Registererhebung:

Die auf den Einwohnerregistern von Gemeinden und Kantonen, den wichtigsten Bundespersonenregistern sowie dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister beruhenden jährlichen Datenerhebungen der Registermerkmale (vgl. Anhang 1, Tabelle 1/A1). Die Registererhebung soll schrittweise auf die Nutzung weiterer Register ausgedehnt werden.

b. Strukturhebung:

Eine jährliche Strukturhebung der nicht in Registern verfügbaren Volkszählungsmerkmale (vgl. Anhang 1, Tabelle 2/A1), basierend auf einer grossen Stichprobe. Bundesämter und Kantone können die Stichprobe auf eigene Kosten aufstocken.

c. Thematische Stichprobenerhebungen:

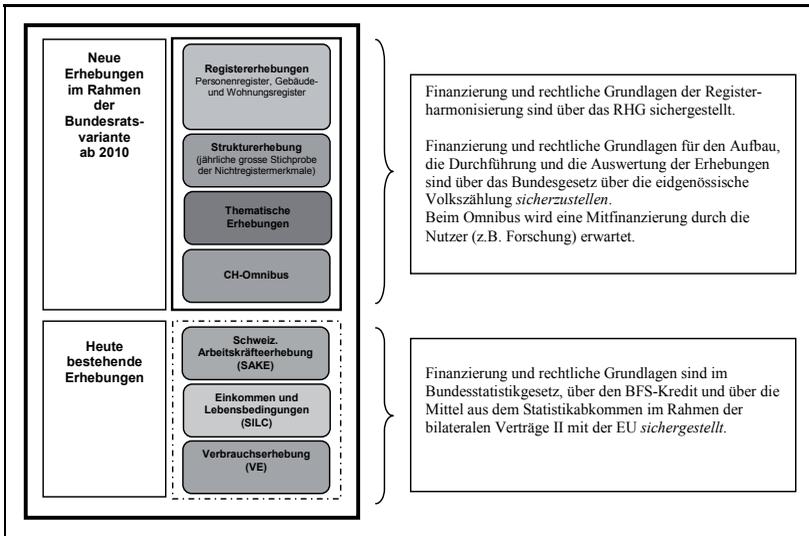
Mehrere in grösseren Zeitabständen zu verschiedenen Themen durchzuführende Stichprobenerhebungen, die von Bundesämtern und Kantonen auf eigene Kosten aufgestockt werden können (vgl. Anhang 1, Tabelle 5/A1).

d. CH-Omnibus für Personen- und Haushaltserhebungen:

Ein flexibles Instrument für die Durchführung kleiner Stichprobenerhebungen zur zeitnahen Beantwortung von politisch aktuellen Fragestellungen. Die Erhebungen können von Dritten (z.B. Wissenschaft und Forschung) genutzt werden und werden durch diese auftragsbezogen mitfinanziert.

Für diese zusätzlichen Erhebungen müssen der erforderliche rechtliche Rahmen abgesteckt und die Finanzierung geregelt werden.

Übersicht über das Gesamtsystem der Personen- und Haushaltserhebungen



Das System der Personen- und Haushaltserhebungen ist in der dargestellten Form nicht zementiert, sondern ist in den kommenden Jahren weiterzuentwickeln. Insbesondere sollen neue Register (z.B. aus den Bereichen Steuern oder Sozialversicherungen) als Datenquellen erschlossen werden. Zudem kann mit neuen methodischen Ansätzen oder durch das Zusammenlegen vorhandener Daten das Informationspotenzial noch besser ausgeschöpft werden. Die Statistikproduktion mittels eines solchen Systems ist ressourcenschonend, unter anderem weil durch die Nutzung alternativer Quellen und die Kombination verschiedener Informationselemente auf gewisse Direkterhebungen verzichtet werden kann. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Systems muss und kann neuen Informationsbedürfnissen und veränderten Rahmenbedingungen immer wieder Rechnung getragen werden.

Nachfolgend werden die verschiedenen Erhebungen weitergehend beschrieben.

Die Registererhebungen

Mit der jährlichen Registererhebung müssen die demografischen Basisinformationen, die in den Einwohnerregistern von Kantonen und Gemeinden oder in den betroffenen Bundespersonenregistern geführt werden, sowie die im GWR verfügbaren Informationen nicht mehr direkt erfragt, sondern können nach erfolgter Harmonisierung aus den entsprechenden Registern gewonnen werden.

Was Bevölkerungsdaten betrifft, stellen die kantonalen und kommunalen Einwohnerregister die primären Datenquellen dar. Neben den Einwohnerregistern sind es die auf Bundesebene geführten bzw. betriebenen Register wie INFOSTAR (informatisiertes Register für das Zivilstandswesen), ZEMIS (Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich), ORDIPRO (Informationssystem für ausländische Diplomaten und internationale Funktionäre) oder VERA (Informationssystem zur

Verwaltung der Auslandschweizer/innen), die für die Statistikproduktion genutzt werden können. Mit dem Registerharmonisierungsgesetz sind die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen worden, die rund 2800 unabhängig geführten Register so weit zu vereinheitlichen bzw. zu harmonisieren, dass sie für die Statistik effizient genutzt werden können.

Zusätzlich zu den Einwohner- und Personenregistern stellt das im BFS aufgebaute GWR eine wichtige Datenquelle dar. Dieses Register liefert in erster Linie Informationen über den Bestand und die Struktur von Gebäuden und Wohnungen. Im Rahmen des Systems der Personen- und Haushaltserhebungen erhält das GWR durch die Verbindung mit den Personenregistern eine wichtige Rolle. Die Zusammenführung von Personen- mit Wohnungsdaten ermöglicht nicht nur die registerbasierte Bildung von Haushalten¹⁷, sondern liefert auch Informationen über die Wohnverhältnisse (z.B. Anzahl Bewohner pro Wohnung oder pro Zimmer, differenziert nach verschiedenen inhaltlichen oder geografischen Merkmalen). Da die Gebäude im GWR geokodiert, d.h. anhand von Meterkoordinaten präzise lokalisiert sind, erlaubt die Verbindung zwischen den Personenregistern und dem GWR eine kleinräumige Zuordnung der Personen unabhängig von administrativen Grenzen. Damit können alle Registerinformationen mit Hilfe von geografischen Informationssystemen (GIS) kleinräumig dargestellt und ausgewertet werden.

Das effiziente und sichere Zusammenführen der Informationen aus den zahlreichen involvierten Registern setzt übergreifende Identifikatoren voraus. Es braucht einen einheitlichen Personenidentifikator in den Personenregistern, um die Register gegeneinander abzugleichen, sowie die Einführung von Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren in die Einwohnerregister, um die Personendaten mit Gebäude- und Wohnungsdaten in Beziehung zu setzen. Das Registerharmonisierungsgesetz regelt die Einführung der neuen Sozialversicherungsnummer (SVN) als registerübergreifenden Personenidentifikator in den im Gesetz abschliessend bezeichneten Registern¹⁸. Für die Verbindung von Personen- mit Gebäude- und Wohnungsdaten werden der eidgenössische Gebäudeidentifikator (EGID) und der eidgenössische Wohnungsidentifikator (EWID) aus dem GWR in die Einwohnerregister übernommen. Durch die Kombination von EGID und EWID kann jede Wohnung schweizweit eindeutig und kleinräumig lokalisiert werden.

Das Registerharmonisierungsgesetz gibt auch vor, welche inhaltlichen Merkmale neben den drei Identifikatoren SVN, EGID und EWID und den benötigten Namen- und Adressangaben in den Einwohnerregistern zu führen sind. Im Anhang 1, Tabelle 1/A1 sind die für die Volkszählung und die laufende Bevölkerungsstatistik verwendeten Merkmale aus den harmonisierten Registern und dem GWR dargestellt.

Ergebnisse der Registererhebung

Durch die Übernahme von harmonisierten Daten aus den Personenregistern von Bund, Kantonen und Gemeinden und dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister kann in Zukunft eine gegenüber den früheren Zählungen qualitativ erheblich verbesserte jährliche Bevölkerungsstatistik als reine Registerzählung ohne Belastung der Befragten realisiert werden. Die Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) soll in seiner derzeitigen Form ab 2011 durch die «neue Bevölkerungsstatistik der Schweiz» ersetzt werden. Während ESPOP jährlich

¹⁷ Die in einer Wohnung lebenden Personen bilden statistisch gesehen einen Haushalt.

¹⁸ Art. 2 RHG, SR 431.02

aggregierte und zum Teil geschätzte Zahlen liefert, entfallen in Zukunft die jährlichen Schätzungen der Bevölkerungszahlen. Die Verbesserungen bezogen auf Genauigkeit und Qualität werden benötigt, denn sie bilden eine wichtige Voraussetzung für die jährliche Umverteilung von Steuerbeträgen in Milliardenhöhe, z.B. beim neuen Finanzausgleich oder zur Verbilligung der Krankenkassenprämien. Während der einjährigen Übergangsphase im Jahr 2011 wird auf Grund einer Risikominimierung die Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes parallel zur neuen registerbasierten jährlichen Bevölkerungsstatistik der Schweiz geführt.

Die umfassenden und laufend aktualisierten Informationen aus den Registern erlauben neben statistischen Auswertungen auch den Aufbau einer gegenüber heute erheblich verbesserten Stichprobenbasis (vgl. Ziff. 1.2.5).

Fragen, Probleme und kritische Bereiche

Der Fortschritt bei der Umsetzung der Registerharmonisierung hat einen wesentlichen Einfluss auf Vollständigkeit, inhaltliche Richtigkeit und Aktualität und damit auf die Qualität der Register, und ist deshalb ein kritischer Erfolgsfaktor im Hinblick auf die Registerauswertung.

Vom Zeitpunkt der Teilkraftsetzung des Registerharmonisierungsgesetzes am 1. November 2006 bis zur vorgesehenen Durchführung der ersten Registererhebung im Rahmen der Volkszählung 2010 bleiben rund vier Jahre für die Umsetzung der Harmonisierung. Innerhalb dieser Zeitspanne müssen die für die Umsetzung erforderlichen kantonalen Anschlussgesetzgebungen realisiert, auf Stufe Kantone die notwendigen Mittel freigegeben und die Harmonisierung durchgeführt werden. Mit der Teilkraftsetzung des RHG ist die Harmonisierung für die Kantone obligatorisch.

Aus heutiger Sicht sind im Rahmen der Umsetzung vor allem zwei Punkte als zeitkritisch zu betrachten. Es betrifft insbesondere die Zuordnung des EWID in Gebieten mit komplexen Gebäudestrukturen, wie z.B. städtische Gebiete. In solchen Gebieten ist die vorgängige Einführung einer physischen Wohnungsnummer eine wichtige Voraussetzung. Die Einführung einer solchen Nummer ist für die betroffenen Gemeinden mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden. Die SVN wird ab dem 1.1.2008 verfügbar sein und kann anschliessend eingeführt werden. Damit stehen für die Übernahme der SVN in die Personenregister drei Jahre zur Verfügung.

Die erfolgreiche Umsetzung der Registerharmonisierung setzt voraus, dass die Kantone und Gemeinden die ihnen durch das RHG übertragenen Aufgaben konsequent und termingerech wahrnehmen (vgl. Ziff. 1.6.1). Sie bestimmen dazu eine Amtsstelle, die für die Koordination, Durchführung und Qualitätskontrolle der Harmonisierung zuständig ist (vgl. Art. 9 RHG). Der Bund wird eine Qualitätssicherung im Rahmen der Umsetzung der Registerharmonisierung etablieren. Zudem wird über eine «Kontrollerhebung» die Qualität der statistischen Ergebnisse der Registererhebungen sichergestellt (vgl. Anhang 1). In Gemeinden, welche die Registerharmonisierung bis zur Volkszählung 2010 nicht abschliessend umgesetzt haben, müssen die Registerinformationen auf eigene Kosten erhoben und dem BFS auf den Stichtag der Zählung zur Verfügung gestellt werden.

Die jährliche Strukturhebung

Auf Grund der Anhörungsergebnisse und im Hinblick auf die Ausgestaltung einer «Kompromisslösung» mit den beteiligten Partnern ist in der Variante des Bundesrates eine jährliche Strukturhebung vorgesehen, die als grosse Stichprobenerhebung konzipiert ist. Die Strukturhebung stellt für wichtige, in den Registern nicht verfügbare Merkmale statistische Informationen bereit, die eine hohe Aktualität aufweisen. Durch das Kumulieren der Ergebnisse über mehrere Jahre lässt sie eine gegenüber den übrigen Stichprobenerhebungen im Gesamtsystem der Personen- und Haushaltserhebungen massgebliche räumliche Vertiefung zu. Die Aufnahme der Strukturhebung in das Stichprobensystem ist ein Entgegenkommen gegenüber den verschiedenen interessierten Kreisen und den Kantonen, die im Rahmen der durchgeführten Konsultationen bzw. Anhörungen nachhaltig den Wunsch nach kleinräumigen Informationen geäussert haben.

Es ist vorgesehen, die Strukturhebung ein erstes Mal für das Jahr 2010 durchzuführen. Damit kann sichergestellt werden, dass die Zeitreihen zu den früheren Volkszählungen erhalten bleiben. Die Strukturhebung wird sich – wie in der Volkszählung üblich – auf einen Stichtag beziehen. Dieser Referenztag ist identisch mit dem Referenztag der Registerhebung und soll auf den 31. Dezember des jeweiligen Jahres festgesetzt werden. Damit wird sichergestellt, dass die Daten dieser beiden Erhebungen kombiniert werden können. Sie sind damit mit den Ergebnissen früherer Volkszählungen in der Schweiz und im Ausland vergleichbar. Aus eben diesen Informations- und Kontinuitätsgründen sollen insbesondere jene im Anhang 1 aufgeführten Merkmale der Volkszählung 2000 erhoben werden, die mit der Registerhebung nicht erfasst werden können. Im Weiteren wird der Merkmalskatalog mit den Empfehlungen der «*United Nations Economic Commission for Europe*» (UNECE) und von EUROSTAT koordiniert und soll auch neuen Informationsbedürfnissen Rechnung tragen (vgl. Ziff. 1.5). Die Personen werden nicht über die Merkmale befragt, die in den Registern verfügbar sind.

Die Strukturhebung ist eine Personenerhebung. Befragt werden Personen in Privathaushalten, die älter sind als 15 Jahre. Die befragte Person gibt Auskunft über sich und über den Haushalt (Haushaltstyp, Grösse des Haushaltes, Fragen über die Wohnung und Fragen über die anderen Personen des Haushaltes). Die Erhebung erfolgt mit einem Papierfragebogen auf postalischem Weg. Der Fragebogen kann auch im Rahmen von e-census per Internet ausgefüllt werden. Bei der Volkszählung 2000 wurde bereits die Möglichkeit angeboten, den Fragebogen mit e-census per Internet zu beantworten. Lediglich 4,2 % der Bevölkerung nutzten diese Möglichkeit. Für die Strukturhebung 2010 kann mit einem Anteil von 20 % der Befragten gerechnet werden, die auf diesem Weg antworten (vgl. auch Ziff. 1.3.2).

Genauigkeit der Ergebnisse

Die Strukturhebung ist eine Stichprobenerhebung. Das bedeutet, dass die erfassten Informationen zu statistischen Ergebnissen für die gesamte Bevölkerung hochgerechnet werden. Die Ergebnisse solcher Hochrechnungen sind «Schätzungen», die mit gewissen Ungenauigkeiten behaftet sind. Die Homogenität der erfassten Merkmale, die Grösse und Struktur der Stichprobe sowie die Antwortbereitschaft der Befragten (Ausschöpfung der Stichprobe) sind Faktoren, die einen Einfluss auf die Genauigkeit dieser Schätzungen, d.h. der Ergebnisse haben. Der Auswertung von Stichproben sind deshalb gewisse Grenzen gesetzt, und die Ergebnisse können nicht beliebig nach inhaltlichen und räumlichen Kriterien detailliert werden.

Mittels Simulationen auf der Basis der Daten aus den Volkszählungen 1990 und 2000 wurden diverse Genauigkeitsberechnungen angestellt. Auch das sogenannte Pooling, das heisst die kumulierte Auswertung von mehreren aufeinander folgenden Strukturhebungen über 3 und 5 Jahre, wurde untersucht. Aus diesen Berechnungen können die folgenden Aussagen zur Genauigkeit der Ergebnisse abgeleitet werden:

Mit einer Strukturhebung bei 200 000 Personen¹⁹ werden repräsentative Resultate für alle Kantone verfügbar sein, auch für grössere Gemeinden und grössere Quartiere von Grossstädten. So können bei einer Stichprobenerhebung dieser Grösse in der Regel für einzelne Merkmale (Sprache, Religion, Arbeitsmarktstatus etc.) mit ausreichender Genauigkeit statistische Aussagen für Gruppen von 15 000 Personen ($\approx 0,2\%$ der CH-Bevölkerung) gemacht werden. Beim Pooling über 3 Jahre ist dies für Gruppen von 5000 Personen möglich, beim Pooling über 5 Jahre gar für solche von 3000. Solche Gruppen können regionalen Abgrenzungen (z.B. Kantone, Städte mit 15 000 Einwohnern, eine Gemeinde mit 3000 Einwohnern) oder sozio-ökonomischen Abgrenzungen (z.B. die 30–40 jährigen Frauen mit Hochschulabschluss, allein erziehende Mütter) entsprechen. Die jährliche Erhebung erlaubt zudem ein gutes Monitoring der Entwicklung über die Zeit.

Eine andere Form der Genauigkeitsbetrachtung konzentriert sich auf die Schätzung und die Entdeckung von kleinen Gruppen. Dabei soll der maximale Schätzfehler nicht grösser sein als die Gruppe selbst. Für eine Netto-Stichprobengrösse²⁰ von 200 000 Personen ist die Grösse einer gerade noch schätzbaren Gruppe 140 Personen. Mit einer über 5 Jahre kumulierten Stichprobe von 1 000 000 Personen könnte eine Gruppe von 30 Personen geschätzt werden. Mit der Schätzung von kleinen Gruppen wird gewissermassen die Maschenweite eines Beobachtungsnetzes definiert. Mit der Maschenweite wird eingegrenzt, was im Netz der Beobachtung hängen bleibt. Zu kleine Ereignisse – also Ereignisse, die weniger als 30 Personen betreffen – werden nicht erkannt.

Würden also beispielsweise 140 Personen von Büren an der Aare, einer Gemeinde mit rund 3000 Einwohnern, wegendeln und davon 30 Personen nach Bern, könnte die Gruppe aller Wegpendler bereits im ersten Jahr und die Wegpendler nach Bern nach 5 Jahren aufgezeigt werden. Genauso könnten weitere Gruppen, die sich auf die Merkmale der Strukturhebung beziehen, entdeckt werden, wenn es mindestens 30 Personen betrifft, beispielsweise nach Religion, Sprache oder Arbeitsmarktstatus etc.

Werden Merkmale kombiniert analysiert, also beispielsweise der Arbeitsort und das für den Arbeitsweg verwendete Fahrzeug, können nach 5 Jahren ebenfalls Gruppen von 30 Personen unterschieden werden. Wenn also beispielsweise von den 140 Wegpendlern von Büren an der Aare 30 das Auto nehmen, können sie entdeckt werden. Auch hier ist die Genauigkeit unabhängig vom Merkmal, das analysiert werden soll, sei das die Religion, die Sprache oder der Arbeitsmarktstatus, etc.

¹⁹ Zum Vergleich: Die grösste vom BFS periodisch durchgeführte Stichprobenerhebung ist die Mietpreisstrukturhebung (MSE) mit einer Stichprobengrösse von 300 000 Personen.

²⁰ Weil bei jeder Erhebung nicht alle Befragten antworten, werden mehr Fragebogen versendet, als zurück erwartet werden (Brutto-Stichprobe). Für die Genauigkeit einer Stichprobenerhebung ist relevant, wie viele Fragebogen ausgefüllt und retourniert werden (Netto-Stichprobe) und worin sich die antwortenden Personen von den nicht antwortenden unterscheiden.

Mit den Strukturhebungen können zwar die räumlichen Ergebnisse verglichen mit den üblichen Personenerhebungen wesentlich vertieft werden, der Detaillierungsgrad einer Vollerhebung kann aber nicht erreicht werden. Dafür wird bezüglich Aktualität der statistischen Ergebnisse eine erhebliche Verbesserung erzielt. Statt nur alle 10 Jahre, liegen jährlich aktualisierte Ergebnisse vor. Der Produktionszyklus der Resultate kann auch wesentlich verkürzt werden, so dass diese in der Regel ein Jahr nach der Erhebung vorliegen.

Sollten die aus der Strukturhebung bei 200 000 Personen bereitgestellten Ergebnisse für gewisse regionalpolitische oder planerische Anwendungen nicht genügen, können Bundesstellen sowie die Kantone die Stichprobe ihren spezifischen Bedürfnissen entsprechend gezielt aufstocken. Kantonen ist es möglich, die Stichprobe für den ganzen Kanton, für bestimmte Gemeinden oder für Gemeindegruppen zu erweitern. Die Kosten der Aufstockung und der entsprechenden Koordination sind durch die Besteller zu tragen. Eine Aufstockung der Stichprobe kann innerhalb von zwei Modellen, die sich in Bezug auf die Bestellfristen unterscheiden, beim BFS bestellt werden (vgl. Ziff. 1.2.6).

Ergebnisse bei einer Verdoppelung der Stichprobe der Strukturhebung

Mit einer Strukturhebung bei 400 000 Personen können mit ausreichender Genauigkeit statistische Aussagen für Teilpopulationen von 7500 Personen ($\approx 0,1\%$ der CH-Bevölkerung) gemacht werden. Beim Pooling über 3 Jahre ist dies für Gruppen von 2500 Personen möglich, beim Pooling über 5 Jahre gar für solche von 1500. Für eine Stichprobengrösse von 400 000 Personen ist die Grösse einer gerade noch schätzbaren Gruppe 70. Mit einer über 5 Jahre kumulierten Stichprobe könnte eine Gruppe von 15 Personen geschätzt werden.

Fragen, Probleme und kritische Bereiche

Eine jährliche Stichprobe von netto 200 000 Personen dürfte für die Schätzung der Grösse von kleinen Gruppen genügen. Sie ist aber eher zu klein für die statistische Erfassung von jährlichen Veränderungen. Eine über 5 Jahre kumulierte Stichprobe von 1 000 000 Personen erlaubt hingegen sehr detaillierte Auswertungen. Für die Qualität der Strukturhebung ist neben der Grösse der Stichprobe eine hohe Ausschöpfung entscheidend. Dieser Umstand spricht für die Beibehaltung der gesetzlich verankerten Auskunftspflicht für die Volkszählung. Dafür soll die Belastung der Bevölkerung möglichst klein gehalten werden, indem der Fragebogen auf die wichtigsten Informationen beschränkt wird.

Die Auswertung von Stichprobenerhebungen ist relativ komplex und bedingt statistisches Wissen, wie es bei der Analyse von Daten einer Vollerhebung nicht benötigt wird. Deshalb müssen die Nutzer mit den neuen Anforderungen an die Analyse von Stichprobendaten vertraut gemacht werden. Um den verschiedenen Nutzern den Zugang zu den Erhebungsdaten zu ermöglichen, würden vom BFS massgeschneiderte Unterstützungs- und Ausbildungsmaßnahmen bereitgestellt.

Die thematischen Erhebungen

Die Erhebungen im Gesamtsystem der Personen- und Haushaltserhebungen werden in den Jahren 2010–2019 durch Erhebungen zu den Themen «Verkehr», «Familien und Generationen», «Sprachen, Religionen und Kultur», «Gesundheit» und «Aus- und Weiterbildung» ergänzt. Detaillierte Beschreibungen dieser Erhebungen sind im Anhang 1 zu finden. Damit wird eine Vertiefung und Ergänzung der Registerzäh-

lung und der Strukturhebung zu verschiedenen Themenbereichen ermöglicht. Die heute bestehenden thematischen Erhebungen (Gesundheitsbefragung, Mikrozensus Verkehrsverhalten) werden in den fünfjährigen Rhythmus integriert und können entsprechend neuen Anforderungen thematisch erweitert werden. Zusätzlich werden mit den Aspekten «Familien und Generationen», «Sprachen, Religionen und Kultur» sowie «Aus- und Weiterbildung» neue Schwerpunktthemen behandelt. Diese neuen thematischen Erhebungen werden ebenfalls in den fünfjährigen Rhythmus integriert. Die periodische Wiederholung ermöglicht die Beobachtung von zeitlichen Veränderungen in diesen Themenbereichen.

Bei den thematischen Erhebungen handelt es sich um Personenbefragungen, wobei auch Informationen über den jeweiligen Haushalt erhoben werden. Je nach Erhebung, Art und Thematik der Fragestellungen können die Erhebungsmethoden («telefonisch» oder «telefonisch und schriftlich») sowie die Zeitspanne der Erhebung variieren. Die Daten zu den thematischen Erhebungen sollen in der Regel kontinuierlich über das ganze Jahr hinweg erhoben werden. So können konjunkturell bedingte Phänomene mitberücksichtigt und wesentliche Einsparungen bei den Erhebungsstellen erzielt werden. Die Stichprobengrößen der thematischen Erhebungen richten sich nach den Qualitätsanforderungen für die Genauigkeit der erwarteten Resultate und nach den finanziellen Mitteln. Der Umfang der verschiedenen Stichprobenerhebungen kann je nach Themenbereich variieren. Durch von Kantonen oder anderen Bundesämtern kofinanzierte Aufstockungen können die Stichproben gezielt erhöht werden.

Genauigkeit der Ergebnisse

Bei Stichprobengrößen von 10 000 Personen können zu den oben beschriebenen Themen aussagekräftige Ergebnisse für die gesamte Schweiz sowie für die 7 Grossregionen²¹ erwartet werden. Bei einer Aufstockung der Stichprobe sind detailliertere Auswertungen möglich. So können beispielsweise für den Mikrozensus «Verkehrsverhalten» mit einer Stichprobe von rund 40 000 Personen Ergebnisse für die 30 grössten Agglomerationen und ländlichen Regionen ausgewertet werden. Die Erhebungen finden alternierend alle fünf Jahre statt. Die Ergebnisse können entsprechend aktualisiert und auf den neuesten Stand gebracht werden.

Möglichkeit der Aufstockung

Auf Grund der Stichprobengröße wird die Anzahl der befragten Personen in den meisten Kantonen zu klein sein, um eine Genauigkeit für kantonale Ergebnisse zu garantieren. Den Kantonen wird deshalb angeboten, die Stichproben fallweise und auf eigene Kosten für ihren Kanton zu erhöhen (vgl. Ziff. 1.2.6). Für die thematischen Erhebungen sind bei der Aufstockung aus konzeptionellen und praktischen Gründen (z.B. wegen der Kostenfolge, den eingeschränkten Befragungskapazitäten oder der Berücksichtigung der Belastung der Befragten) Grenzen gesetzt. Insgesamt hat sich dieses Verfahren z.B. bei der SAKE seit langem bewährt. Die Möglichkeit, die Stichproben bedürfnisorientiert und auf eigene Kosten aufzustocken, steht auch anderen Bundesämtern offen, wie es beispielsweise bereits beim Mikrozensus «Verkehrsverhalten» erfolgt.

²¹ Grossregionen (Zugehörige Kantone): Région lémanique (GE, VD, VS), Espace Mittelland (NE, FR, BE, JU), Nordwestschweiz (AG, BL, BS, SO), Zürich (ZH), Ostschweiz (AI, AR, GL, SG, SH, TG, GR), Zentralschweiz (LU, NW, OW, SZ, UR, ZG), Tessin (TI).

CH-Omnibus für Personen- und Haushaltserhebungen

Neben den thematischen Erhebungen soll ein Erhebungsgefäss «Omnibus» für Personen- und Haushaltserhebungen bereitgestellt werden. Damit wird eine Erhebungsinfrastruktur aufgebaut, die eine rasche und flexible Durchführung von kleineren Stichprobenerhebungen für die Beantwortung von politisch aktuellen Fragen ermöglicht. Gleichzeitig sollen damit wachsende Bedürfnisse nach regelmässigen themenspezifischen Informationen (z.B. Wissens- und Informationsgesellschaft, Wohnen und Umwelt) befriedigt werden. Im Weiteren könnte auch ein Modul für Fragen aus der Wissenschaft und Forschung mit den diese Kreise besonders interessierenden Fragen zu Werten, Normen und Einstellungen angeboten werden.

Ein aktuelles Beispiel für die Zusammenarbeit in diesem Bereich ist ein Projekt mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG). Die bisher, mangels eines geeigneten Erhebungsgefässes beim BFS, vom BAG extern in Auftrag gegebene regelmässige Befragung zur Evaluation der HIV/AIDS-Präventionsprogramme und -massnahmen könnte in den Omnibus integriert werden und vom BFS als kostengünstige, rasch realisierbare Lösung periodisch durchgeführt werden. Weitere solche Zusammenarbeitsmodelle sind denkbar. Der Omnibus kann zudem die Kompatibilität mit dem künftigen europäischen Omnibus sicherstellen.

Genauigkeit der Ergebnisse

Die kurzfristige politische Aktualität der Themen sowie die Schnelligkeit der Aufbereitung der Daten und bei der Veröffentlichung der Resultate stehen beim Omnibus im Vordergrund. Spätestens ein halbes Jahr nach der telefonischen Erhebung sollen die Resultate allgemein verfügbar sein. Auf Grund der relativ kleinen Stichprobengrösse von ca. 3000 Personen²² liefert der Omnibus für die Schweiz als Ganzes Resultate und ist daher vor allem für Analysen auf Bundesebene als flexibles Erhebungsinstrument bedeutsam.

1.2.4 Ergebnisse der Bundesratsvariante

Politikbereiche und Erhebungen

Personen und ihre Haushalte bewegen sich als Teil der Gesellschaft in sieben zentralen gesellschaftlichen Bereichen: «Arbeit», «Familie», «Einkommen und Konsum», «Bildung», «Gesundheit», «Mobilität» und «kulturelle Identität». Diese Lebensbereiche sind nicht unabhängig voneinander, sondern bedingen sich gegenseitig. Im Sinne einer Grundversorgung mit statistischen Informationen soll daher auf die wesentlichen Informationsbedürfnisse fokussiert werden. Neben den bevölkerungstatistischen Basisinformationen (Bevölkerungsbestände, -strukturen und -bewegungen) müssen die zentralen gesellschaftlichen Bereiche abgebildet und das statistische Monitoring für die betroffenen Politikbereiche sichergestellt werden.

²² Die bekannten Meinungsumfragen basieren oft auf Stichproben von lediglich 1000 Personen.

Die Bereiche «Arbeit» und «Einkommen und Konsum» sind zurzeit mit den drei bestehenden, jährlichen Erhebungen SAKE (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung), EVE (Einkommens- und Verbrauchserhebung) und SILC (Einkommen und Lebensbedingungen) ausreichend abgedeckt. Die fünf weiteren Bereiche werden durch die neuen Erhebungen in das Gesamtsystem aufgenommen. Das Gesamtsystem der Personen- und Haushaltserhebungen wird somit für alle Politikbereiche und Verwendungszwecke relevante Indikatoren liefern.

Die anstelle der bisherigen Vollerhebung integrierten Register- und Stichprobenerhebungen erlauben die folgenden statistischen Informationen zu generieren:

Übersicht der Ergebnisse der Bundesratsvariante

Ergebnisse	Abdeckung	Aktualität	Räumliche Auflösung	Bemerkungen
<p>Registerhebungen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bevölkerungsbestand, Bevölkerungsbewegung, demografische Grundstruktur, räumliche Lokalisierung, Migrationsindikatoren – Haushaltsbestand, Haushaltsart – Gebäude- und Wohnungsbestand, Gebäude- und Wohnungsstruktur, räumliche Lokalisierung, Energienutzung – Wohnverhältnisse 	Vollerhebung	jährlich	Meterkoordinaten	
<p>Strukturerhebung</p> <ul style="list-style-type: none"> – Integrationsindikatoren (Art und Jahr des Erwerbs der schweizerischen Staatsangehörigkeit, 2. Nationalität), – kulturelle Indikatoren (Zugehörigkeit zu einer Kirche oder Religionsgemeinschaft, Hauptsprache, Sprache zu Hause, bei der Arbeit oder in der Schule, Umgangssprache), – Bildungsindikatoren (gegenwärtige Ausbildung, höchste abgeschlossene Ausbildung, erlernter Beruf), – Arbeitsmarktindikatoren (Arbeitsmarkstatus, ausgeübter Beruf, Stellung im Beruf, Arbeitszeit, Wirtschaftszweig, Rechtsform, Grösse der Arbeitsstätte), – Verkehrs- und Pendlerindikatoren (Arbeitsort/Schulort, Verkehrsmittel, Zeitaufwand), 	Stichprobe von 200 000 Personen ^{a)}	jährlich	Für 1 Jahr: Gruppen von 15 000 Pers. Kumuliert über 3 Jahre: Gruppen von 5000 Pers. Kumuliert über 5 Jahre: Gruppen von 3000 Pers.	<p>In der Strukturerhebung sind die Nicht-registriermerkmale vorgesehen wie bei einer traditionellen Vollerhebung.</p> <p>Die Ergebnisse der Strukturerhebung können mit Hilfe der Identifikatoren mit Registerinformationen ergänzt werden. Informationen zum Bereich Arbeit und Erwerb werden auch im Rahmen der SAKE erhoben (Befragung von jährlich 120 000 Personen).</p> <p>Die Ergebnisse der Strukturerhebung und der SAKE können zueinander in Beziehung gesetzt werden.</p>

Ergebnisse	Abdeckung	Aktualität	Räumliche Auflösung	Bemerkungen
<ul style="list-style-type: none"> – Haushaltsstruktur (Haushaltsgrösse, Haushaltstypologie), – Mietverhältnisse (Bewohnertyp, Mietpreis, Anzahl Wohnräume). 				
<p>Thematische Erhebungen</p> <p>Beinhalten themenspezifische Fragestellungen zu den Bereichen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verkehr – Familien und Generationen – Sprachen, Religionen und Kultur – Gesundheit – Aus- und Weiterbildung 	Stichprobe von 10 000–40 000 Personen ^{a)}	Alternierend alle 5 Jahre	Themenspezifische Informationen auf Niveau Schweiz und Grosseeregionen. Mit dem Mikrozensus Verkehrsverhalten sind Ergebnisse bis auf das Niveau der 30 grössten Agglomerationen realisierbar.	Für Informationen zum Pendlerverhalten lassen sich Ergebnisse aus dem Mikrozensus Verkehrsverhalten mit jenen aus der Strukturhebung und der SAKE zusammenführen.
<p>Omnibus</p> <ul style="list-style-type: none"> – Flexible Themenwahl nach Bedarf 	Stichprobe von 3000 Personen ^{a)}	nach Bedarf	Themenspezifische Informationen auf Niveau Schweiz	
a) Stichproben zulasten des beantragten Zahlungsrahmens				

1.2.5 Der Aufbau eines Stichprobenrahmens

Damit im Gesamtsystem der Personen- und Haushaltserhebungen qualitativ gute Stichproben gezogen werden können, ist eine solide Stichprobenbasis erforderlich. Auf der Basis der umfassenden und regelmässig aktualisierbaren Registerinformationen soll deshalb ein geeigneter Stichprobenrahmen aufgebaut werden. Die rechtlichen Grundlagen dazu sind im Registerharmonisierungsgesetz²³ geschaffen worden. Bisher mussten solche Stichproben aus dem Telefonregister gezogen werden. Neben dem Nachteil, dass das Telefonregister nicht die gesamte Bevölkerung abdeckt, fehlten auch Strukturinformationen, die eine nach bestimmten Merkmalen gezielte Stichprobenziehung erlaubten. Aufgrund der am 24. März 2006 verabschiedeten Anpassungen des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997²⁴ wurde das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992²⁵ angepasst und der Artikel 10 mit den Absätzen 3^{quater} und 3^{quinqües} ergänzt. Bei der neuen Stichprobenbasis wird man sich, gestützt auf das Registerharmonisierungsgesetz²⁶, auf die gesamte Wohnbevölkerung sowie auf die Gesamtheit der im GWR geführten Gebäude und Wohnungen abstützen können. Es stehen in Zukunft diverse Strukturmerkmale (z.B. Alter, Geschlecht, Zivilstand, Nationalität bei den Personen oder Baujahr, Grösse, Ausstattung bei den Gebäude und Wohnungen) zur Verfügung, um Stichproben gezielt auf bestimmte Bevölkerungsgruppen auszurichten.

Mit dem neuen Stichprobenrahmen kann die Qualität der Stichproben erheblich verbessert werden. Die gezielte Befragung spezifischer Gruppen ist zudem effizienter und kostengünstiger, da die gewünschten Informationen mittels kleineren Stichproben erhoben werden. Das vorgesehene Stichprobenmanagement erlaubt, die Belastung der interviewten Personen zu steuern. Die Mehrfachbefragung von Personen soll auf ein notwendiges Minimum beschränkt werden.

1.2.6 Aufstockungsmodell

Mit dem Standardprogramm der Bundesratsvariante (Registererhebung, Strukturhebung bei 200 000 Personen, thematische Erhebungen bei 10 000–40 000 Personen) kann den meisten nationalen und regionalen Informationsbedürfnissen entsprochen werden. Der Bund trägt die Kosten dafür vollumfänglich. Falls die Kantone oder andere Bundesämter für ihre Zwecke zusätzliche Informationsanforderungen stellen, können sie die Stichproben auf ihre Kosten aufstocken. Bei der Strukturhebung ist eine flexible Aufstockung bis zu einer Vollerhebung möglich. Für die thematischen Erhebungen ist ebenfalls eine flexible Aufstockung möglich. Da es sich bei diesen Erhebungen um kostenintensive Telefonbefragungen oder um die Kombination von Telefon- und Fragebogenerhebungen handelt, sind einer Aufstockung der Stichprobe aus konzeptionellen und praktischen Gründen Grenzen gesetzt.

²³ Art. 16 Abs. 2 und 3 RHG, SR 432.01

²⁴ SR 784.10

²⁵ SR 431.01

²⁶ Art. 16 Abs. 2 und 3 RHG, SR 432.01

Bei der Strukturhebung ist eine flexible Festlegung der Stichprobengrösse bis zu einer Vollerhebung für einen Kanton oder für bestimmte Gemeinden oder Gemeindegruppen auf eigene Kosten möglich.

Die Kantone und andere Bundesämter werden beim BFS eine Aufstockung der Stichprobe bestellen können. Dabei gibt es zwei Modelle: Eine Aufstockung der Stichprobe bis zu einer Verdoppelung ist mindestens 1 Jahr, eine Aufstockung über den Faktor 2 hinaus ist mindestens 3 Jahre vor dem Beginn der Erhebung beim BFS zu bestellen. Die Ausgestaltung in zwei Modellen ist nötig, damit die organisatorischen und logistischen Voraussetzungen geschaffen werden können, um die Stichprobenerhöhungen in jedem Fall – also auch bei einer allfälligen Aufstockung der Strukturhebung zu einer Vollerhebung – bewältigen zu können. Bei einer Aufstockung der Stichprobe über eine Verdoppelung hinaus müssen ausreichende Vorlaufzeiten für die Planung und Vorbereitung sichergestellt werden. Denn diese verlangt eine angepasste Erhebungsinfrastruktur. Die Kostenfolge wird entsprechend der Grösse der Aufstockung nicht linear zunehmen, sondern ab einer Stichprobengrösse von 500 000 erheblich ansteigen. Mit dieser Stichprobengrösse würden die Auslagerung von Prozessen und der Aufbau einer eigenständigen Erhebungsinfrastruktur nötig. Das Durchführungskonzept würde bei der Aufstockung zur Vollerhebung der in Ziffer 1.3.2 beschriebenen Variante der Kantone entsprechen. Die Aufstockung der Strukturhebung zur Vollerhebung für die Zählung von 2010 würde rund 118 Millionen Franken kosten. Bei einer umfangreichen Aufstockung der Strukturhebung, beispielsweise bis zu einer Vollerhebung, würde zudem die Entlastung der Befragten hinfällig.

1.2.7 Rechtliche Anforderungen

Mit der Weiterentwicklung der traditionellen Volkszählung, wie sie seit 1850 durchgeführt worden ist, zu einer Registererhebung mit ergänzenden Stichprobenerhebungen wird ein modernes bevölkerungsstatistisches Gesamtsystem geschaffen. Die bisherige Volkszählung sah eine Vollerhebung alle zehn Jahre im gesamten Gebiet der Schweiz vor. Der zusätzliche Informationsbedarf, der sich infolge des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels stark weiterentwickelt hat, soll in Zukunft mit dem neuen Gesamtsystem der Personen- und Haushaltserhebungen abgedeckt werden. Diese Neuorientierung bei der Produktion der öffentlichen Statistik erfordert die Totalrevision des heute geltenden Volkszählungsgesetzes²⁷.

1.2.8 Kostenfolgen der Bundesratsvariante

Durch die vom Bundesrat vorgeschlagene Neuausrichtung der Volkszählung entsteht ein nachhaltiges System. Die Registerharmonisierung sowie der Aufbau des gesamten Erhebungssystems bedingen eine nicht unbedeutende Startinvestition. Der Betrieb des Systems ist im Vergleich zu einer Vollerhebung als insgesamt kostengünstig zu bezeichnen. Die Kosten des Standardprogramms werden vollumfänglich durch den beantragten Zahlungsrahmen getragen. Für Bundesämter und für Kantone fallen nur zusätzliche Kosten an, wenn sie die Stichproben aufstocken.

²⁷ Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die eidgenössische Volkszählung (SR 431.112).

Kostenübersicht Bundesratsvariante in Millionen Franken

Bundesratsvariante	Kostenanteil Bund	Kostenanteil Kantone	Total
Registerzählungen ab 2010 (Investitionen 2008–2015)	13,6	0,0	13,6
Stichprobenerhebungen ab 2010 (Investitionen 2008–2015)	30,9	0,0	30,9
Strukturerhebung bei 200 000 Personen ab 2010 (Investitionen 2008–2015)	19,6	0,0	19,6
Betrieb IKT Plattform 2011–2015	5,1	0,0	5,1
Total Bundesratsvariante	69,2	0,0	69,2

Für die Vorbereitung, Erfassung und Aufarbeitung der alle 10 Jahre stattfindenden Volkszählung haben der Bund für die Volkszählung 2000 zwischen 1998 und 2005 rund 108 Millionen Franken, die Kantone und Gemeinden rund 68 Millionen Franken ausgegeben. Ein Kostenvergleich mit der Bundesratsvariante ist jedoch nicht sinnvoll, da es sich um nicht vergleichbare Umsetzungskonzepte handelt. Während die Volkszählung 2000 ein zeitlich befristetes Projekt darstellte, stellt die Bundesratsvariante eine laufende Erhebungsinfrastruktur zur Verfügung, die jährlich Resultate liefert und nicht wie die Volkszählung 2000 nur eine isolierte Vollerhebung mit anschliessender Auswertung und Publikation der Resultate umfasst. Vergleichbar sind die Kosten der Volkszählung 2000 nur mit der Variante der Kantone (vgl. Ziff. 1.3.2 Tabelle 5).

1.2.9 Planungsübersicht der Bundesratsvariante**Planungsübersicht Bundesratsvariante**

Jahr	Aufgabenschwerpunkte
2007	Bestellung der Aufstockung über eine Verdoppelung hinaus bis zur Vollerhebung 2010 Laufende Qualitätskontrolle und Fortschrittscontrolling der Registerharmonisierung in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen
2008	Registerharmonisierung, inkl. Qualitäts- und Fortschrittscontrolling, Vorbereitung der Erhebungen, Planung der Erhebungsinfrastrukturen (Register und Zusatzerhebung) Konsultation der Kantone zum Erhebungsprogramm

Jahr	Aufgabenschwerpunkte
2009	Registerharmonisierung, inkl. Qualitäts- und Fortschrittscontrolling, Vorbereitung der Erhebungen, Ausschreibungen und Auftragsvergabe zur Realisierung der Erhebungsinfrastrukturen, Testerhebungen 1. Bestellung einer Aufstockung der Strukturhebung bis zur Verdopplung und der thematischen Erhebung durch Kantone und Bundesämter
2010	Registerharmonisierung, inkl. Qualitäts- und Fortschrittscontrolling, Aufbau Produktionssystem Strukturhebung und thematische Erhebungen, Aufbau Produktionssystem Registerzählung, Testerhebungen Durchführung der 1. thematischen Erhebung und 1. CH-Omnibus
2011	Abschluss Registerharmonisierung, Aufnahme des Betriebs der jährlichen Registerzählung (Stichtag 31.12.2010), Durchführung der 1. Strukturhebung (Stichtag 31.12.2010), der 2. thematischen Erhebung und des 2. CH-Omnibus, Datenerfassung, Kontrollprozesse, Durchführung einer Controllerhebung zur Qualitätskontrolle der Registerhebung
Ab 2012	Regulärer Betrieb: Betrieb der jährlichen Registerzählung, Durchführung der Strukturhebung, der thematischen Erhebung und des CH-Omnibus (Vorbereitungsarbeiten, Datenerfassung, Kontrollprozesse, Auswertung Daten und Diffusion der Ergebnisse) Laufende Konsolidierung und Weiterentwicklung des Systems

1.3 **Untersuchte Lösungsmöglichkeiten**

1.3.1 **Einleitung**

Aufgrund der widersprüchlichen Anhörungsergebnisse²⁸ hat der Bundesrat am 26. April 2006 beschlossen, in seiner Botschaft zur Volkszählung 2010 auch die von den Kantonen, dem Städte- und dem Gemeindeverband sowie weiteren interessierten Kreisen favorisierte Variante der Kantone darzulegen. Damit wird auch der Forderung der Motion Gutzwiller vom 6. Oktober 2005 entsprochen, die verlangt, dass die beiden Varianten «Vollerhebungsfragebogen» beziehungsweise «Stichprobenbefragungen» für die Volkszählung 2010 den eidgenössischen Räten zum Entscheid vorgelegt werden müssen (vgl. Ziff. 1.1.6). Das Parlament wird sich somit in Kenntnis der Vor- und Nachteile verschiedener Optionen entscheiden können, ob es dem Bundesratsvorschlag zustimmen will oder ob es eine andere Lösung vorzieht.

²⁸ Vgl. Eidgenössische Volkszählung 2010. Entscheide des Bundesrates vom 10. Juni 2005. Bericht über die Vernehmlassungsverfahren, Bern 2006.

1.3.2

Variante der Kantone

Durchführungskonzept

Die Variante der Kantone sieht eine Zweiteilung der Datenerhebung vor. Zum einen sollen die in den harmonisierten Registern verfügbaren Merkmale aus diesen Registern erhoben werden. Zum andern werden die nicht in Registern enthaltenen Merkmale mittels einer Vollerhebung erfasst (vgl. Anhang 2). Die Registererhebung ist identisch mit jener der Bundesratsvariante (vgl. Ziff. 1.2.3) und soll ab 2010 in jährlichem Rhythmus durchgeführt werden. Der Befragungsteil besteht aus einer alle 10 Jahre stattfindenden Vollerhebung mittels Fragebogen bei der gesamten Bevölkerung. Um ein erneutes Befragen von Registerinformationen zu vermeiden und die Vollerhebung von den in den Registern verfügbaren Informationen zu entlasten, braucht es auch für die Realisierung der Variante der Kantone eine möglichst vollständige Umsetzung der Registerharmonisierung.

Dieses Erhebungskonzept bedeutet, dass alle erhobenen Merkmale (Registerinformationen und übrige Informationen), wie im Jahre 2000, auf Gemeinde- und Quartierstufe verfügbar sein werden. Gesetzesgrundlagen und Informationsauftrag der letzten Zählung bleiben für die Volkszählung 2010 grundsätzlich gültig, wobei auf einige Merkmale zugunsten eines schlankeren und einfacheren Fragebogens verzichtet werden soll²⁹. Eine separate Gebäude- und Wohnungserhebung bei den Eigentümern und Immobilienverwaltungen wird nicht durchgeführt, da 2010 die meisten diesbezüglichen Informationen dem GWR entnommen werden können. Die nicht im GWR geführten Informationen werden bei den Personen über die Vollerhebung erfragt; ausgenommen ist lediglich der Eigentübertyp.

Die Vollerhebung der in den Registern nicht enthaltenen Informationen erfolgt schriftlich und enthält einen Fragebogen für jede Person sowie einen Haushaltsfragebogen pro Haushalt. Die Fragebogen werden mit Adressinformationen, dem Geburtsdatum und der SVN aus den Registern vorbedruckt³⁰. Der Versand sowie die Rücksendung der Unterlagen erfolgt auf postalischem Weg. So müssen rund 12,5 Millionen Fragebogen (Personen- und Haushaltsfragebogen) versendet werden. Um eine maximale Antwortquote zu erreichen, sind neben der gesetzlichen Auskunftspflicht – die im Volkszählungsgesetz verankert ist – kostenintensive Erinnerungs- und Mahnverfahren nötig.

Während der Erhebung müssen für Bevölkerung und Gemeinden zudem umfangreiche Unterstützungsmassnahmen (Hotline, Beratungen, Auskunftsdienste) angeboten und etabliert werden. Die Fragebogen werden nach der Rücknahme digitalisiert und durchlaufen verschiedene zum Teil aufwändige Prüf- und Korrekturprozesse.

All diese Vorgänge müssen in einem relativ kurzen Zeitraum durchgeführt werden. Um das Maximum an Genauigkeit zu erreichen, ist es wichtig, dass die Erhebungs- und Auswertungsphase möglichst kurz ausgestaltet ist. Je mehr man sich vom Refe-

²⁹ Nicht mehr gefragt werden: Kinderzahl, Geburtsjahr der Kinder, Elternschaft, Haus- und Familienarbeit (Vereinfachung und Integration in Erwerbstätigkeit), freiwillige Tätigkeit, Anzahl Stunden Haus- und Familienarbeit pro Woche, Anzahl Stunden freiwillige Tätigkeit pro Woche, Jahr der letzten Zivilstandsänderung (nur in der Plausibilisierung verwendet), Wohnort vor 5 Jahren (ersetzt durch die Zuzugsgemeinde), Anzahl Schulstunden pro Woche, Häufigkeit pro Tag/Woche für Arbeitsweg/Schulweg.

³⁰ Die Fragebögen werden nur mit Name, Vorname, Adresse sowie Geburtsdatum und SVN vorbedruckt. Damit kann eine Verknüpfung mit der Registererhebung sichergestellt werden. Andere Merkmale (Geschlecht, Zivilstand, Nationalität) sind dazu nicht nötig.

renztage entfernt, desto grösser sind die Fehlerquoten, die durch Migrationen, Geburten, Todesfälle, Arbeitsplatzwechsel etc. entstehen. Das bedeutet: Umgang mit grossen Mengen von Erhebungsunterlagen und Daten sowie mit zahlreichen Partnern und die Durchführung der Vollerhebung in einem möglichst kurzen Zeitraum. Das erfordert den Aufbau einer eigenständigen Erhebungsinfrastruktur, die es ermöglicht, in einer kurzen Zeitspanne eine Erhebung dieser Grösse abzuwickeln.

Die Vollerhebung verlangt Verarbeitungskapazitäten, die für einen Erhebungstermin und die anschliessende, einmalige Erfassung und Verarbeitung der Informationen aufgebaut werden muss. Das kann nur in Zusammenarbeit mit externen Partnern und Auftragnehmern erfolgen. Die Investitionskosten für eine solche Erhebung konzentrieren sich auf eine kurze Zeitspanne, sind aber entsprechend gross.

Als Entlastung für den grossen Arbeitsanfall wird den Gemeinden die Möglichkeit angeboten, Aufgaben an ein nationales Dienstleistungszentrum auszulagern, welches vom BFS in Zusammenarbeit mit externen Partnern aufgebaut und betrieben wird. In einer vom BFS im Jahr 2002 in Auftrag gegebenen Evaluation hat die überwiegende Mehrheit der Gemeinden die im Rahmen der Volkszählung 2000 vorgenommene Auslagerung der Gemeindearbeiten an ein Dienstleistungszentrum als wesentliche Entlastung gegenüber der Volkszählung 1990 beurteilt. Die damals getroffenen Massnahmen im Bereich des Datenschutzes hatten sich bewährt, nicht zuletzt dank der engen Zusammenarbeit mit den kantonalen und dem eidgenössischen Datenschutzbeauftragten. Datenschutz und Datensicherheit sind auch 2010 beim gesamten Erhebungs- und Verarbeitungsprozess zu garantieren.

Die Bevölkerung kann die Fragebogen im Rahmen von e-census auch per Internet ausfüllen. In der Volkszählung 2000 nutzten lediglich 4,2 % diese Möglichkeit. Für die Zählung von 2010 ist ein Anteil der Bevölkerung, der auf diesem Weg antwortet, von rund 20 % zu erwarten. Vergleiche mit anderen Erhebungen im BFS oder mit Nutzungsquoten von Internetbefragungen im Ausland zeigen, dass kaum mit einer höheren Beteiligung gerechnet werden kann³¹. Der Nutzen dieser Form der Dateneingabe ist gross. Kostenintensive Prozesse wie die Rücklaufkontrolle der Fragebogen, deren manuelle Bearbeitung und Prüfung sowie das Einscannen entfallen. Weil die Daten in elektronischer Form vorliegen, entfallen zudem Bereinigungsverfahren von Digitalisierungsfehlern. Nicht zu unterschätzen sind jedoch auch beim e-census die aufwändigen und kostenintensiven Mahnungen und Rückfragen bei unklaren Antworten.

Ergebnisse der Variante der Kantone

Die Erhebung findet alle 10 Jahre statt. In der Zeit zwischen den Erhebungen sind jährliche Registerinformationen verfügbar. Es werden keine ergänzenden thematischen Stichprobenerhebungen durchgeführt. Durch die Verbindung der Personen zu ihrem Wohngebäude, zu Arbeits- oder Bildungsorten liegen die Informationen geokodiert vor, und es sind kleinräumige Resultate für alle in der Schweiz wohnhaften Personen verfügbar. Die Diffusion der Resultate erfolgt im Anschluss an die Erhebung, indem die Resultate analysiert und in diversen Publikationen den Nutzern in unterschiedlicher Form zur Verfügung gestellt werden.

³¹ 2006 haben in Neuseeland 8 % der Bevölkerung den Fragebogen über e-Census beantwortet, die übrigen 92 % haben den Papierfragebogen verwendet.

Übersicht der Ergebnisse der Variante der Kantone

Ergebnisse	Abdeckung	Aktualität	Räumliche Auflösung	Bemerkungen
Registererhebung	Vollerhebung	jährlich	Meterkoordinaten	Vgl. Ziff. 1.2.4 Bundesratsvariante
Vollerhebung	Vollerhebung	alle 10 Jahre	Meterkoordinaten	In der Vollerhebung wären die gleichen Merkmale vorgesehen wie bei der Strukturhebung. Die Ergebnisse der Vollerhebung können mit Hilfe der Identifikatoren mit Registerinformationen ergänzt werden.
<ul style="list-style-type: none"> – Integrationsindikatoren (Art und Jahr des Erwerbs der schweizerischen Staatsangehörigkeit, 2. Nationalität), – kulturelle Indikatoren (Zugehörigkeit zu einer Kirche oder Religionsgemeinschaft, Hauptsprache, Sprache zu Hause, bei der Arbeit oder in der Schule, Umgangssprache), – Bildungsindikatoren (gegenwärtige Ausbildung, höchste abgeschlossene Ausbildung, erlernter Beruf), – Arbeitsmarktindikatoren (Arbeitsmarktstatus, ausgeübter Beruf, Stellung im Beruf, Arbeitszeit, Wirtschaftszweig, Rechtsform, Grösse der Arbeitsstätte), – Verkehrs- und Pendlerindikatoren (Arbeitsort/Schulort, Verkehrsmittel, Zeitaufwand), – Haushaltsstruktur (Haushaltsgrösse, Haushaltstypologie), – Mietverhältnisse (Bewohnertyp, Mietpreis, Anzahl Wohnräume). 				

Kostenfolgen der Variante der Kantone

Die von den Kantonen geforderte Vollerhebung ist ein Einzelereignis. Die investierten Mittel können nicht nachhaltig genutzt werden. Der Aufbau und die Durchführung der Vollerhebung ist im Vergleich zur Bundesratsvariante als kostenintensiv zu bezeichnen. Gesamthaft werden zwischen 2008 und 2015 Kosten von 137,1 Millionen Franken anfallen. Gemäss dem im Gesetz definierten Kostenteiler übernimmt der Bund 99,5 Millionen Franken für die allgemeinen Anordnungen, die Erfassung und Auswertung der Daten sowie die Ermittlung der Geokoordinaten. Den Gemeinden und Kantonen entstehen Kosten von 37,5 Millionen Franken für die Durchführung der Erhebung auf ihrem Gebiet³². Nicht in diesem Betrag enthalten sind die bei den Kantonen und Gemeinden anfallenden Kosten für die Vorbereitung und Abwicklung der Vollerhebung vor Ort und die Ausgaben für die Diffusion lokaler

³² Art 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung (SR 431.112).

oder regionaler Resultate und Analysen. Bei der Volkszählung 2000 wurde in diesem Bereich von Kantonen und Gemeinden rund 21 Millionen Franken investiert. Diese Investitionen auf Stufe Kantone und Gemeinden sind nicht Teil der oben angegebenen Kosten von 37,5 Millionen Franken und würden diesen Betrag entsprechend erhöhen.

Tabelle 5

Kostenübersicht Variante der Kantone in Millionen Franken

Variante der Kantone	Kostenanteil Bund	Kostenanteil Kantone	Total
Registerzählungen ab 2010 (Investitionen 2008–2015)	13,6	0,0	13,6
Vollerhebung (Investitionen 2008–2015)	80,9	37,5	118,4
Betrieb IKT Plattform	5,1	0,0	5,1
Total	99,6	37,5	137,1

1.3.3 Ergebnisse der Suche eines Kompromisses

Zusammenarbeit und Kompromissuche

Im Rahmen der Koordinationsgremien REGIOSTAT (BFS sowie kantonale und städtische statistische Ämter) und FEDESTAT (BFS und Bundesstatistikstellen) finden gemäss der Organisationsverordnung zum Bundesstatistikgesetz³³ seit Jahren mindestens 3 Sitzungen jährlich statt.

Das BFS hat laufend über den Stand der Weiterentwicklung der Bundesratsvariante orientiert und das Gespräch gesucht. Im Koordinationsgremium FEDESTAT wurde die Weiterentwicklung der Bundesratsvariante aktiv diskutiert und unterstützt. In sämtlichen Sitzungen mit KORSTAT (Vertreter der kantonalen und städtischen statistischen Ämter) konnte keine Annäherung an die vom Bundesrat auf Grund der Anhörungsergebnisse beschlossenen Variante erreicht werden. Eine von der Konferenz der Kantone angeregte Sitzung zwischen dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und einer Delegation der Kantone fand am 26. Oktober 2006 statt. Der Vorsteher des EDI beauftragte den Präsidenten der Bundesstatistikkommission damit, die Umsetzung der Registerharmonisierung bis ins Jahr 2010 und damit die Machbarkeit einer Registerzählung 2010 abzuklären.

Das Resultat der Sitzung und die Analyse vorliegender Planungsdokumente wurden anschliessend durch den Präsidenten der Bundesstatistikkommission in einem Bericht zu Händen des Vorstehers des EDI zusammengestellt.

Die Vertreter von KORSTAT lehnen die Lösung, die als Registerzählung mit ergänzenden Stichproben und einer jährlichen Strukturerhebung der Nichtregistermerkmale in Form einer grossen Stichprobenerhebung konzipierte ist ab.

³³ SR 431.011

Sie haben an der REGIOSTAT-Ausschusssitzung vom 20. Juni 2006 erstmals ein Papier vorgelegt, das eine neue Variante beschreibt; diese Variante wurde von KORSTAT als Variante 3+ bezeichnet. Die Variante 3+ kann als Kombination der ursprünglich von den Kantonen geforderten Variante mit der Bundesratsvariante verstanden werden, mit entsprechenden Kostenfolgen für Bund und Kantone.

Übersicht über die von KORSTAT geforderte Variante 3+

Die folgenden Elemente bilden die Variante 3+ der Volkszählung 2010. Gemäss KORSTAT enthält die Variante 3+ die Grundelemente eines bevölkerungsstatistischen Gesamtsystems, das in einem Zeithorizont bis 2020/2030 realisiert werden soll:

1. Registerzählung 2010 der in den Einwohnerregistern sowie im Gebäude- und Wohnungsregister enthaltenen Merkmale. Diese Registerzählung erfolgt anschliessend mindestens im Jahres-Rhythmus.
2. 2010 Strukturhebung als Vollerhebung der nicht in den Registern enthaltenen Merkmale der Personen- und Haushaltserhebung und der zur Vervollständigung der Wohnungsidentifikatoren in den Einwohnerregistern benötigten Informationen, allenfalls ergänzt mit Gebäude- und Wohnungsdaten. Für die Datenerhebung, -plausibilisierung und -codierung ist die Internetnutzung zu optimieren.
3. Nachhaltige Fortschreibung der Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren in den (dank der Vollerhebung bezüglich Wohnsitz und Identifikatoren kontrollierten und vervollständigten) Einwohnerregistern ab 2011 durch Einführung der physischen Wohnungsnummerierung in den Städten vorgängig der Volkszählung.
4. Harmonisierung weiterer Register gemäss festgelegtem Programm mit Zeithorizont 2020/2030. Die gestaffelte Erschliessung weiterer Register im Rahmen des Statistiksystems Schweiz erlaubt die sukzessive Reduktion des Umfangs der Vollerhebungen inkl. der Volkszählung 2020.
5. Thematische Stichprobenerhebungen mit höherer Aktualität gemäss den Bedürfnissen und den Finanzierungsmöglichkeiten von Bund, Kantonen, Städten und der Wirtschaft. 2015 Strukturhebung mit erweitertem Stichprobenumfang zur Aktualisierung der Strukturhebung 2010.
6. Aufbau eines Data-Warehouses zur Vernetzung der Daten aus administrativen Registern, Vollerhebungen und Stichprobenerhebungen von Bund, Kantonen und Städten (harmonisierte Daten, Identifikatoren, standardisierte Prozesse).

Einschätzung von KORSTAT: die Vorteile der Variante 3+

Im Kontext der kulturellen und der politischen Vielfalt und der föderalistischen Staatsstruktur der Schweiz könnte gemäss KORSTAT nur die Variante 3+ die Informationsbedürfnisse von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft befriedigen. Laut KORSTAT könnte nur die Variante 3+ die statistischen Grundinformationen liefern, die als Führungsinstrument für Politik, Verwaltung und Wirtschaft für die bestehenden gesamt- und sektoralpolitischen Aufgaben benötigt werden. Entsprechend dem föderalistischen Aufbau würden Informationen für die unterschiedlichen Stufen des politischen Systems der Schweiz bereitgestellt. Der Informationsauftrag der Volks-

zählung 2000 würde damit sowohl für Auswertungen auf gesamtschweizerischer Ebene mit den funktionalen Untergliederungen wie auch auf den Ebenen der Kantone, Gemeinden, Quartiere, Hektaren und Meter-Koordinaten gelten.

Bei der Vollerhebung 2010 der nicht in den Registern enthaltenen Merkmale würde die Internetnutzung optimiert. Das könnte einen reinen, vollständig per Internet erfolgenden e-census bedeuten, der auf Papierfragebogen vollständig verzichtet. KORSTAT geht von einer mindestens 50 % Partizipation der Bevölkerung aus. Die verbleibenden Personen würden dann von der Wohngemeinde ebenfalls per Internet eingegeben. Für diese Arbeit würden die Gemeinden vom Bund entschädigt. Die Vorteile des e-census sind gemäss KORSTAT folgende:

- Die Fragen werden beim Ausfüllen des Fragebogens sofort elektronisch plausibilisiert und codiert. Damit würden aufwändige Verarbeitungsprozesse entfallen; das Problem der qualitätssenkenden Missings (fehlende Angaben) würde entschärft.
- Nach der Datenerhebung 2010 würden 2011 bloss die Bereinigung von Doppelzählungen, die Prüfung der doppelten Wohnsitze und die Nachführung der Mutationen verbleiben, was eine rasche Publikation der Ergebnisse ermöglichen würde.

Die Vollerhebung würde auch die Kontrolle und Nachführung der Register (Wohnsitz, Wohnungsidentifikatoren) ermöglichen. Sollte sich der e-census als nicht vollständig per Internet durchführbar erweisen, so bestünde gemäss KORSTAT weiterhin die Möglichkeit einer an die Volkszählung 2000 angelehnten, modernisierten Durchführung mit dem Einsatz eines Dienstleistungszentrums.

Die Volkszählung 2010 würde – so die Einschätzung der KORSTAT – in dieser Umsetzungsform als Meilenstein bei der Modernisierung der schweizerischen Statistik in Richtung eines integrierten bevölkerungsstatistischen Systems ausgestaltet. Dieses würde aus aufeinander abgestimmten Registerzählungen und Direkterhebungen (Voll- und Stichprobenerhebungen) auf allen Staatsebenen bestehen und eine dem Informationsauftrag entsprechende räumliche und inhaltliche Tiefenschärfe sowie höhere Aktualität bringen. Die Variante 3+ würde die Datenbereitstellung 2010 sichern und den Anliegen eines längerfristigen Zielhorizonts entsprechen.

Allgemeine Einschätzung und Würdigung der Variante 3+

Unbestritten ist der Vorteil einer räumlichen Informationsdichte, die alle denkbaren Bedürfnisse an statistischen Bevölkerungs- und Haushaltsinformationen abdeckt. Gewichtigste Nachteile sind einerseits die im Vergleich zur Bundesratsvariante massiv höheren Kosten, die sich in der eigentlichen Kombination der ursprünglich von den Kantonen geforderten Variante mit der Bundesratsvariante zur von den kantonalen und städtischen statistischen Ämtern geforderten neuen Variante 3+ begründen. Bei der Variante 3+ ist in den Jahren 2008–2015 mit einem Finanzierungsbedarf von über 190 Millionen Franken zu rechnen. Kommt, wie von KORSTAT vorgesehen, eine zusätzliche Erhebung für die Überprüfung der Register dazu, würde der Gesamtbetrag auf über 205 Millionen Franken ansteigen. Gemäss einem Vorschlag von KORSTAT vom 20. Juni 2006 würden zusätzliche Kosten, die über die Bundesratslösung hinausgehen, voll zu Lasten der Kantone gehen.

Andererseits soll die Neukonzeption erst 2030 abgeschlossen sein, die Vorteile dieser Variante wären also erst dann in vollem Umfang nutzbar.

Die auch in der Variante 3+ enthaltene Registerzählung wird nicht in Frage gestellt. Für die zusätzliche Vollerhebung geht das Konzept der Variante 3+ von einer vollständigen Internetbefragung aus (reiner e-census). Jener Teil der Bevölkerung, der nicht an einem e-census teilnehmen möchte oder kann – auch 2010 kann nicht davon ausgegangen werden, dass die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz über einen Internetzugang verfügt oder das Instrument bedienen kann –, soll seine Daten an eigens von den Gemeinden betriebenen und betreuten Zählstellen eingeben oder eingeben lassen. Die dabei entstehenden Kosten sind gemäss Vorschlag von KORSTAT vom Bund zu übernehmen.

Neben einem grossen technischen und personellen Aufwand ist dieses Verfahren insbesondere für all jene Personen, die auf die Zählstellen der Gemeinden angewiesen sind, mit einem grossen Aufwand verbunden, was zu einer zusätzlichen Belastung der Befragten und der Gemeinden führt. Zudem ist bei der Erfassung der persönlichen Daten im Internet durch Drittpersonen der Datenschutz im Vergleich zur postalischen Erhebung in Frage gestellt.

Die Annahme, dass mindestens 50 % der Wohnbevölkerung in der Schweiz den e-census nutzt, kann weder durch Erhebungen des BFS noch von Vergleichen im Ausland bestätigt werden. Selbst KORSTAT geht von der Möglichkeit aus, dass sich der e-census als nicht oder nicht vollständig realisierbar erweisen könnte. In diesem Fall würde das in der Variante der Kantone beschriebene Verfahren einer an die Volkszählung 2000 angelehnten, aber modernisierten Durchführung der Volkszählung 2010 mit dem Einsatz eines Dienstleistungszentrums vorgezogen.

Die Variante 3+ verlangt zudem – nicht wie die ursprünglich von den Kantonen im Rahmen der Anhörung geforderte Variante – eine grundlegende Revision des bestehenden Volkszählungsgesetzes.

1.4 Begründung und Bewertung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung

1.4.1 Einleitung

In der Begründung des Vorschlags des Bundesrats werden die beiden im Rahmen der Auswertung der Anhörungen vorgeschlagenen Lösungsoptionen – die Bundesratsvariante und die Variante der Kantone – verglichen und qualifiziert.

1.4.2 Entlastung der Befragten

Durch die Verwendung der bereits in den Registern enthaltenen Informationen kann auf die Gebäude- und Wohnungserhebung verzichtet und der Fragebogen im Vergleich zur Volkszählung 2000 deutlich reduziert werden, was eine spürbare Entlastung der Befragten garantiert. Zudem betreffen Stichprobenerhebungen, wie sie in der Bundesratsvariante vorgesehen sind, nur einen Teil der Bevölkerung. Damit wird der für den einzelnen spürbare Aufwand wesentlich kleiner als bei der Variante der Kantone mit einer Vollerhebung, bei der die gesamte Wohnbevölkerung befragt werden muss. Mit dem im Rahmen der Modernisierung der Personen- und Haushaltserhebungen vorgesehenen neuen Stichprobenrahmen entstehen weitere Vorteile, die eine Entlastung unterstützen: Dadurch, dass sich die neue Stichprobenbasis auf

umfassende Registerinformationen abstützt, stehen diverse Strukturmerkmale (z.B. Alter, Geschlecht, Zivilstand, Nationalität bei den Personen oder Baujahr, Grösse, Ausstattung bei den Gebäuden und Wohnungen) zur Verfügung, um Stichproben gezielt auf bestimmte Bevölkerungsgruppen auszurichten. Die gezielte Befragung spezifischer Gruppen ist effizienter und kostengünstiger, da die gewünschten Informationen mittels kleineren Stichproben erhoben werden können. Das vorgesehene Stichprobenmanagement erlaubt es, die Belastung der befragten Personen zu steuern und die Mehrfachbefragung von Personen auf ein notwendiges Minimum zu beschränken.

1.4.3 Einschätzung der Varianten in Bezug auf die zu erwartenden Ergebnisse

In beiden Lösungsvorschlägen stellt die Registerzählung die Basiserhebung dar. Sie stellt jährliche Strukturdaten zur Wohnbevölkerung in der Schweiz zur Verfügung. Bei den Registerinformationen können Ergebnisse auf den Ebenen Kantone, Bezirke, Gemeinden, Quartiere, Hektaren und Meter-Koordinaten zur Verfügung gestellt werden.

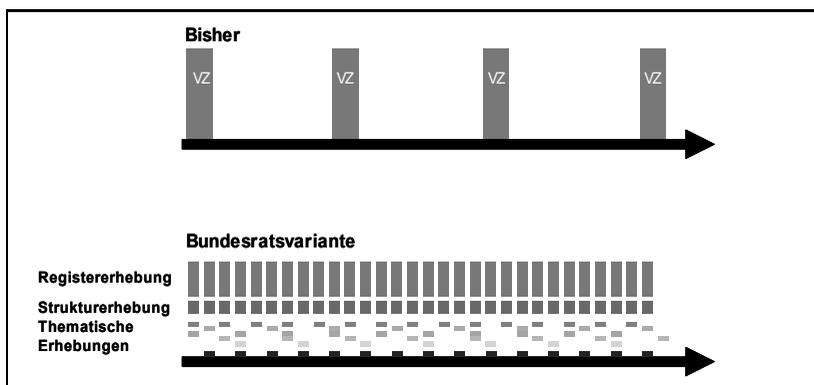
Bei der Variante der Kantone können die Interessen jener Nutzer, die sich weitgehend am Informationsauftrag der Volkszählung 2000 orientieren, berücksichtigt werden. Diese Umsetzungsvariante liefert schliesslich die gleiche Informationsdichte wie die Volkszählung 2000. Alle erhobenen Daten sind auf grösstmöglicher räumlicher Tiefe (geokodiert) verfügbar. Nutzniesser dieser räumlich detailliert verfügbaren Ergebnisse sind vor allem die Kantone und Gemeinden. Die im Rahmen der Vollerhebung gewonnenen Informationen liegen in dieser statischen Erhebungskonzeption jedoch weiterhin nur alle 10 Jahre vor und können veränderten Informationsanforderungen nicht entsprechen. Es werden keine ergänzenden thematischen Stichprobenerhebungen durchgeführt.

Bei der Variante des Bundesrats können die Nutzer von einem beträchtlichen Informationsgewinn profitieren: Die Strukturhebung und die thematischen Erhebungen werden inhaltlich vielseitigere und differenziertere und insbesondere auch aktuellere Ergebnisse in einem jährlichen bzw. fünfjährigen Rhythmus zur Verfügung stellen. Mit dem Verbinden von Ergebnissen der Strukturhebung von drei bzw. fünf Jahren kann auch eine räumliche Detaillierung erreicht werden, die für viele Fragen ausreichende Antworten ableiten lässt. Da die Informationsbedürfnisse von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft einem stetigen und in Zukunft eher zunehmenden Wandel unterworfen sind, bietet gerade das flexible und anpassungsfähige System der Stichprobenerhebungen der Bundesratsvariante einen grossen und nachhaltig wirkenden Vorteil. Die Ergebnisse der Erhebungen können und müssen in dieser Variante regelmässig auf diese neuen Anforderungen hin überprüft werden. Der Vorteil der zunehmenden thematischen Breite der erhobenen Informationen und der erhöhten Periodizität ist gegenüber der geringeren räumlichen Detaillierung höher einzustufen. Natürlich bleibt das Bedürfnis nach einer Vollerhebung bei ausgewählten Anwendungsfeldern bestehen; dies vor allem für kleinräumige Analysen in den Kantonen und Gemeinden. Für viele Anwendungen kann aber mit einer Substitution der bisherigen Vollerhebung durch eine umfangreiche Stichprobenerhebung in der Grössenordnung der Strukturhebung durchaus ein valabler Ersatz geschaffen werden. Zudem ist es den Kantonen überlassen, dort, wo sie eine detaillierte Infor-

mationsbasis benötigen und dafür Mittel investieren möchten, die Stichprobengrösse auf ihrem Gebiet auf eigene Kosten aufzustocken, bei Bedarf bis zur Vollerhebung. Gezielte Aufstockungen sind auch durch andere Bundesämter möglich. Mit dieser flexiblen Ausgestaltung der Erhebungsmethode kann bedürfnisgerecht die räumliche Detaillierung zur Verfügung gestellt werden, die beim BFS bestellt wird.

Grafik 1

Darstellung der Periodizität und der thematischen Breite der Bundesratsvariante und der traditionellen Volkszählung



Die im Rahmen des Postulats Widmer³⁴ untersuchten Auswirkungen auf die verschiedenen Nutzer haben ergeben, dass mit der Bundesratsvariante vielen Bedürfnissen entsprochen wird. Die Daten zu den Nichtregistermerkmalen werden jährlich in der Strukturerhebung mit einer grossen Stichprobe erfasst. Der Vorteil der Aktualität und der Entwicklungsfähigkeit der Bundesratsvariante kommt gerade im Bereich der Wissenschaft zum Tragen: So können aktuelle und forschungsrelevante Daten rascher zur Verfügung gestellt werden. Im Bereich der Agglomerationspolitik (vgl. Ziff. 3.4.1) sind funktionale Basisdaten zur Pendlermatrix nicht mehr auf kleinst-räumiger Stufe vorhanden. Aktuelle Diskussionen zeigen jedoch, dass im Rahmen der Neudefinition der Agglomeration nicht die Datenverfügbarkeit, sondern die politischen, wirtschaftlichen, raumbezogenen und juristischen Bedürfnisse und Anforderungen im Vordergrund stehen müssen. Viele für regionale und kommunale

³⁴ Postulat Widmer, Volkszählung 2010. Planung von flankierenden Massnahmen (05.3809): «Der Bundesrat wird aufgefordert, rechtzeitig zur Beratung der Vorlage über die Ersetzung der Volkszählung als Personenbefragung durch eine Registerzählung die Auswirkungen dieser Massnahme und die Notwendigkeit flankierender Massnahmen in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Städten zu prüfen und den Eidgenössischen Räten darüber Bericht zu erstatten. Insbesondere sind die folgenden Auswirkungen und Massnahmen zu prüfen:

1. Die Erfassung von Daten, welche nicht in öffentlichen Registern enthalten sind (z.B. umfassende Wohndaten, Sprache etc.);
2. Die Auswirkungen auf die empirische Sozialforschung;
3. Die Auswirkungen auf die Agglomerationspolitik des Bundes;
4. Die Auswirkungen auf kommunale und regionale Planungsprozesse, sowie auf die Tätigkeit landesweit tätiger Verbände;
5. Die Sammlung anderweitig erhobener Daten in einer zentralen Datenbank.»

Planungsprozesse benötigte Daten stehen ab 2010 mit der jährlichen Registererhebung wesentlich aktueller und genauer als bisher zur Verfügung. Mit der Möglichkeit, die Strukturhebungen mehrerer Jahre zu kumulieren, werden Informationsbedürfnisse zu den Nichtregistermerkmalen thematisch breiter und aktueller als bisher bereitgestellt. Die vom BFS erhobenen Daten werden bereits heute zentral in einem Data Warehouse abgelegt und den Nutzern in unterschiedlicher Form zur Verfügung gestellt.

1.4.4 Nachhaltigkeit der Lösung

Die Wahl der Erhebungsvariante für die nächste Volkszählung ist auch vor dem Hintergrund der Höhe und der Nachhaltigkeit der finanziellen Aufwendungen zu bewerten. Zielsetzung ist ein möglichst kostengünstiges Datenerhebungssystem, das ein Maximum an demografischen und sozio-ökonomischen Informationen zur Wohnbevölkerung in der Schweiz liefert. In dieser Hinsicht wird die Zielsetzung der Finanzgeber (Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden) in der Variante der Kantone nur teilweise erfüllt. Eine nachhaltige Investition ist nur im Rahmen der Registerharmonisierung und der jährlichen Registerzählung gegeben. Die Investitionen in den Aufbau, die Durchführung und die Auswertung der als Vollerhebung ausgestalteten Zusatzerhebung sind jedoch auf ein Einzelereignis ausgerichtet, das durch die einzigartige Grösse der Erhebung enorme Anforderungen an die Erhebungsinfrastruktur stellt, die wegen der Dimensionierung nicht für andere Erhebungen des BFS wieder verwendet werden kann.

Die Bundesratsvariante ist auf eine nachhaltige Investitionspolitik ausgerichtet. Sie kann die Zielsetzung der Finanzgeber deshalb optimal erfüllen. Die nachhaltige Investition betrifft neben der Registerharmonisierung und der jährlichen Registerzählung insbesondere das nachhaltige Gesamtsystem der Personen- und Haushaltshebungen, das einen wesentlichen Teil der modernisierten amtlichen Statistik darstellt. Die Datenbeschaffung wird effizienter und zielgerichteter, der Einsatz der Ressourcen ist resultatorientiert ausgerichtet und es erlaubt einen grösstmöglichen Nutzen von Synergien im Gesamtsystem der amtlichen Statistik. Es werden Synergien zwischen den verschiedenen bestehenden und geplanten Erhebungsgefässen nutzbar, wenn diese miteinander inhaltlich und zeitlich abgestimmt durchgeführt werden. Eine erhöhte Planungssicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung dafür.

Das revidierte Volkszählungsgesetz regelt die Finanzierung, indem der Bund die Kosten für die allgemeine Anordnung des Standardprogramms, die Erfassung und Auswertung der erhobenen Daten im Rahmen des Standardprogramms sowie die Ermittlung der Gebäudekoordinaten dieser Daten übernimmt. Das Standardprogramm besteht aus einer jährlichen Registerzählung, einer jährlichen Strukturhebung mit einer Stichprobengrösse von 200 000 Personen, einer jährlichen thematischen Erhebung und eines Omnibusses. Die Kantone bezahlen alle Kosten, die bei der Aufstockung des Standardprogramms des Bundes durch die Kantone anfallen. Die Verteilung der Kosten zwischen Bund und Kantonen ist im Artikel 14 des neuen Volkszählungsgesetzes geregelt.

Die Kosten für zusätzliche Informationsanforderungen – beispielsweise bei Aufstockungen der Kantone – würden auf mehrere Kostenträger verteilt. Die Kantone können bestehende und finanzierte Erhebungen nutzen und müssten nur noch die Zusatzkosten übernehmen. Als flexibel ausgestaltetes Erhebungsprinzip können

zusätzliche Erhebungsbedürfnisse dem BFS in Auftrag gegeben werden. Die Kosten werden vom Besteller getragen. Dadurch wird der Kostenteiler bedürfnisorientiert festgelegt.

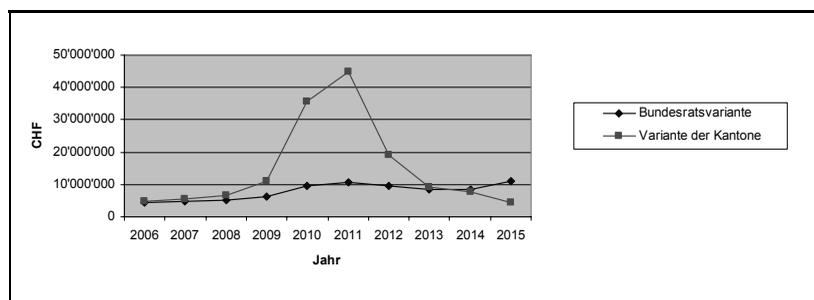
Bei der Variante der Kantone bleibt die Kostenverteilung zwischen Bund und Kantonen/Gemeinden gemäss dem geltenden Volkszählungsgesetz vom 26. Juni 1998³⁵ geregelt. Gemäss Artikel 7 Absatz 1 trägt der Bund die Kosten für die allgemeine Anordnung der Strukturerhebung, die Erfassung und Auswertung der Daten sowie die Ermittlung der Gebäudekoordinaten, gemäss Absatz 2 tragen die Kantone und Gemeinden die Kosten für die Durchführung der Erhebung in ihrem Gebiet. Zur Deckung der Kosten des Bundes gemäss der Variante der Kantone müsste ein entsprechender Kreditrahmen beantragt werden.

Tabelle 6

Übersicht der Kosten der Varianten in Millionen Franken

	Bundesratsvariante			Variante der Kantone		
	Kostenanteil Bund	Kostenanteil Kantone	Total	Kostenanteil Bund	Kostenanteil Kantone	Total
Registerzählungen ab 2010 (Investitionen 2008–2015)	13,6	0,0	13,6	13,6	0,0	13,6
Stichproben-erhebungen ab 2010 (Investitionen 2008–2015)	30,9	0,0	30,9	0,0	0,0	0,0
Strukturerhebung bei 200 000 Personen ab 2010, bzw. Voll-erhebung 2010 (Investitionen 2008–2015)	19,6	0,0	19,6	80,9	37,5	118,4
Betrieb IKT Plattform	5,1	0,0	5,1	5,1	0,0	5,1
Total	69,2	0,0	69,2	99,6	37,5	137,1

Investitionsverlauf der Varianten 2008–2015 in Franken



1.4.5 Internationale Entwicklung

Immer mehr europäische Länder verbinden verschiedene Datenquellen (Register, Befragungsdaten), um die Informationsanforderungen der Volkszählung zu erfüllen. Dieses Vorgehen erfordert bei der Überarbeitung der Richtlinien insbesondere Anpassungen bei den vorgeschlagenen Erhebungsmethoden, während die Erhebungsinhalte weitgehend unbestritten sind. Die Entwicklung in der Schweiz verläuft ähnlich wie die methodische Erneuerung der Volkszählungen in andern Ländern. Die rechtliche, politische und statistische Situation ist in den einzelnen europäischen und nordamerikanischen Staaten allerdings sehr unterschiedlich. Die südeuropäischen, die meisten zentral- und osteuropäischen sowie die angelsächsischen Staaten setzen nach wie vor in erster Linie auf Direktbefragungen, da sie keine Meldepflicht kennen und daher keine vollständigen und statistisch nutzbaren Register haben. Allerdings werden die Befragungsmethoden fast überall verändert: Die Zählerinnen und Zähler werden wie bereits bei der Volkszählung 2000 in der Schweiz vermehrt durch den postalischen Weg und den Einsatz moderner Informationstechnologie ersetzt. Die skandinavischen Länder, die über ein Bevölkerungsregister und ein vollständig verknüpftes Registersystem verfügen, setzen auf eine reine Registerzählung. Eine dritte Gruppe von Staaten praktiziert eine Mischung von Registerzählung und Befragung. Und eine vierte Gruppe schliesslich, zu der zurzeit nur Frankreich gehört, hat zu einem «rollenden Census» gewechselt, der die Informationen mit grossen Stichprobenerhebungen laufend erhebt und für das Land und dessen Regionen hochrechnet.

Die Schweiz gehört zusammen mit den Niederlanden, Deutschland, Spanien und Slowenien zu den Ländern, für die eine Mischlösung von Registernutzung und Stichprobenbefragung im Vordergrund steht. Aufgrund des komplexen, föderalistischen Staatsaufbaus besteht jedoch kein zentrales Einwohnerregister (wie z.B. in Österreich oder Belgien) und kein national vernetztes Registersystem wie in den skandinavischen Staaten.

Tabelle 7

Volkszählungsmethoden im Jahr 2000 und die Prognose für 2010 in den Ländern der «United Nations Economic Commission for Europe» (UNECE)

Volkszählungsmethoden	2000	2010
Traditionelle Methode (Vollerhebung mit Fragebogen)	35 (80 %)	23 (51 %)
Registererhebung	3 (7 %)	7 (16 %)
Registererhebung + Vollerhebung	5 (11 %)	3 (9 %)
Registererhebung + Stichprobenerhebungen	1 (2 %)	8 (19 %)
Traditionell + jährliche Aktualisierung	–	1 (2 %)
Rollende Erhebung	–	1 (2 %)
Anzahl Länder	44	43

Quelle: UNECE Statistics (Übersetzung BFS)

Bundratsvariante: Stärken, Schwächen, Zukunftspotenzial und Risiken

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> – Motion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (95.3557) wird erfüllt (registergestützte Volkszählung, optimale Nutzung von Synergien) – Entlastung der Befragten – Entlastung der Gemeinden: nach dem Harmonisierungsaufwand kein Aufwand im Standardprogramm – Etablieren eines kontinuierlichen Prozesses mit Beibehaltung und Stabilisierung des Know-hows – Hohe Planungssicherheit – Methode hält Schritt mit den Entwicklungen in anderen Ländern im Bereich VZ und Statistikproduktion – Attraktives Aufwand/Nutzenverhältnis, gleichmässige Kostenverteilung, nachhaltige Investitionen, langfristig weiteres Sparpotenzial – Hohe Aktualität und Informationsgewinne dank thematischer Erweiterungen mit Daten aus den Stichprobenerhebungen (jährliche Resultate) – Bedürfnisgerechte Aufstockung der Stichproben durch die Kantone möglich – Datenpooling über 3 bzw. 5 Jahre erlaubt stabilere Schätzungen, da auf mehreren Jahren basierend – Sofortige und nachhaltige Effizienzgewinne 	<ul style="list-style-type: none"> – Ein Teil der Informationen sind gegenüber der Volkszählung 2000 auf Gemeinde- und Quartierneiveau nicht mehr verfügbar – Vergleichbarkeit der Daten zu früheren Volkszählungen teilweise erschwert – Methodologische Komplexität nimmt zu (Stichprobenrahmen, Modellierung, Pooling) – Vermitteln der Resultate und Verwendung der Daten wird anspruchsvoller (Schätzungen, Vertrauensintervalle, Vergleichbarkeit)
Zukunftspotenzial	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> – Grundstein für nachhaltige Modernisierung in der Bevölkerungsstatistik wird gelegt und realisiert – Hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung und Wirtschaft durch schlankes und wenig belastendes Verfahren – Paradigmenwechsel mit langfristigen Entwicklungschancen in der Bevölkerungs- und Haushaltsstatistik bei weit geringeren Kosten 	<ul style="list-style-type: none"> – Zeitliche Machbarkeit: Gesetzgebung Stufe Kantone und vollständige Registerharmonisierung – Aufwand der Gemeinden für die rechtzeitige Umsetzung der Registerharmonisierung – Opposition der Kantone und Gemeinden, wegen des räumlichen Informationsverlusts gegenüber 2000 – Niedrige Antwortquote: Auskunftspflicht gesetzlich verankern – Neue, in der Schweiz noch wenig erprobte methodische Ansätze

Variante der Kantone: Stärken, Schwächen, Zukunftspotenzial und Risiken

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - Motion der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (95.3557) wird erfüllt (registrierte Volkszählung, Nutzung von Synergien) - Grosse Informationsmenge auf regional tiefer Ebene, kaum Informationsverlust gegenüber Volkszählung 2000 (nur durch leichte Vereinfachungen) - Zufriedenheit der Nutzer kleinräumlicher Daten - Einfache Vergleichbarkeit der Daten zu früheren Volkszählungen - Einfache Handhabung der Daten und Resultate - Langfristige Effizienzgewinne durch Registerharmonisierung und die Registererhebung 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernisierung der Bevölkerungs- und Haushaltsstatistik wird verzögert, nur erster Teilschritt: Mittel für den Systemausbau fliessen in Vollerhebung - Kaum Entlastung der Befragten - keine thematischen Vertiefungen - Aktualität der Nichtregisterdaten ungenügend wegen des 10-jährigen Erhebungsrhythmus - Hohe einmalige Investition für ein Einzelereignis mit einem wenig attraktiven Aufwand/Nutzenverhältnis - Riesige und teure Datenvolumen, die nicht outputorientiert begründet, sondern ein Resultat der Erhebungsmethode sind - Rascher Aufbau und schneller Verlust von Know-how - Schweiz verpasst im internationalen Vergleich den Anschluss an moderne Systeme, die im Ausland eingeführt werden
Zukunftspotenzial	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> - Nachhaltige Modernisierung in der Bevölkerungsstatistik durch die Einführung der Registerzählung - Gesamtenerneuerungsprozess wird auf die nächste Volkszählung verschoben, die VZ 2010 wird wie die VZ 2000 eine Übergangslösung sein 	<ul style="list-style-type: none"> - Zeitliche Machbarkeit: Gesetzgebung Stufe Kantone und vollständige Registerharmonisierung - Aufwand der Gemeinden für die rechtzeitige Umsetzung der Registerharmonisierung - Keine Weiterführung der Modernisierung der Bevölkerungs- und Haushaltserhebungen nach der VZ 2010 - Niedrige Antwortquote: Auskunftspflicht gesetzlich verankern

Die eidgenössischen Räte haben wiederholt verlangt, dass die nächste Volkszählung im Jahre 2010 zur Entlastung der Befragten, der Kantone und Gemeinden auf der Grundlage von harmonisierten Registern durchgeführt werden müsse (vgl. Ziff. 1.1.1). Die Vorstösse und Anliegen, insbesondere der Finanzkommissionen, können nur mit der vom Bundesrat gewählten Umsetzungsvorlage erfüllt werden.

Nur mit dem modernen Stichproben-Erhebungssystem der Bundesratsvariante kann trotz deutlich reduzierter Kosten ein bedeutender Informationsgewinn gegenüber der traditionellen Volkszählung verbucht werden, da mit den Stichprobenerhebungen inhaltlich detailliertere und aktuellere Informationen zur Verfügung stehen. Zudem bringt einzig die Bundesratsvariante eine nachhaltige Entlastung der Befragten.

Während die Volkszählungen bisher zeitlich befristete Projekte umfassten, stellt die Bundesratsvariante eine laufende Erhebungsinfrastruktur zur Verfügung, die jährlich Resultate liefert. Aus diesem Grund ist mittelfristig eine stärkere Anbindung der Volkszählung an das statistische Mehrjahresprogramm des Bundes anzustreben³⁶.

1.5 Rechtsvergleich und Verhältnis zu europäischem Recht

Alle zehn Jahre werden von der United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) gemeinsam mit dem statistischen Amt der EU (EUROSTAT) Empfehlungen für die Volks- und Gebäudezählungen verabschiedet. Diese legen die verbindlich zu erhebenden Merkmale und die empfohlenen Zusatzmerkmale fest sowie die Klassifikationen und Definitionen, welche die internationale Vergleichbarkeit gewährleisten³⁷.

Die Wahl der Erhebungsmethode dagegen (Register, Stichproben- oder Vollerhebung) bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Dies auf Grund der bereits in Ziffer 1.4.5 dargelegten unterschiedlichen Registerlage in den einzelnen Ländern. Die Volks- und Gebäudezählungen sind wichtige statistische Quellen auf nationaler und internationaler Ebene. Von zunehmender Bedeutung sind auch Informationen für grenzüberschreitende Regionen (z.B. Tessin – Lombardei, Genf – Waadt – Rhône-Alpes – Haute-Savoie, Oberrhein, d.h. Basel – Elsass – Baden-Württemberg).

Die Volks- und Gebäudezählungen besitzen einen wichtigen normativen Charakter für die ganze soziale und demografische Statistik (z.B. Definition der Wohnbevölkerung, der Haushaltstypen, Familien, Gebäude und Wohnungen). Die Empfehlungen von UNECE/EUROSTAT für die Volkszählungsrunde 2010 sind am 14. Juni 2006 an der 54. Plenary Session der Conference of European Statisticians (CES) verabschiedet worden. Die Schweiz hat die Empfehlungen durch aktive Mitarbeit mitgestaltet. Die Bundesratsvariante entspricht den Empfehlungen der UNECE/EUROSTAT.

Erstmalig entwickelte EUROSTAT zusätzlich eine Verordnung für die Volkszählungsrunde 2010. Ausgehend von den UNECE/EUROSTAT-Empfehlungen legt diese Verordnung über Volks- und Gebäudezählungen für die Mitgliedstaaten der EU verbindliche Normen fest. Als zwei wesentliche Merkmale dieser Verordnung gelten die Flexibilität (die Mitglieder können die Methode frei wählen) und die Qualität (internationale Vergleichbarkeit der Daten muss garantiert werden können).

Die Schweiz wird sich für die Volkszählung 2010 an den UNECE/EUROSTAT-Empfehlungen orientieren. Die europäische Verordnung wurde bereits vom Ausschuss für das Statistische Programm (ASP), der sich aus den Leitern der nationalen

³⁶ Das statistische Mehrjahresprogramm ist ein Instrument des Bundes zur Planung der Bereitstellung statistischer Informationen für die Dauer einer Legislaturperiode. Es gibt einen Überblick über die statistischen Aktivitäten und Vorhaben, die Prioritäten und Verzichte.

³⁷ Die Zählungen der Gesamtbevölkerung und aller Wohngebäude sind unerlässlich, um statistische Informationen über den Zustand der Bevölkerung, der Arbeitskräfte und der Wohnverhältnisse bereitzustellen, und zwar einheitlich, auf kleinräumiger Ebene oder für Teilpopulationen der Bevölkerung. Vgl: Empfehlungen für die Volks- und Gebäudezählungen 2010 innerhalb des Gebiets der ECE, Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa und statistisches Amt der EU, New York und Genf 2006.

statistischen Ämter der Mitgliedsländer der EU zusammensetzt, behandelt. Sie wird zu einem heute noch unbestimmten Termin durch das EU-Parlament verabschiedet und anschliessend durch die Kommission in Kraft gesetzt. Die Schweiz hat ab 1. Januar 2007 vollen Zugang zum ASP, jedoch ohne Stimmrecht. Sie kann die Verordnung nach deren Verabschiedung durch die EU auf der Basis des bilateralen Statistikabkommens, d.h. über einen Bundesratsbeschluss und einen Beschluss des Gemischten Ausschusses übernehmen.

1.6 Umsetzung

1.6.1 Operative Massnahmen

Das Registerharmonisierungsgesetz wurde am 23. Juni 2006 vom Parlament verabschiedet³⁸ und durch den Bundesrat auf den 1. November 2006 teilweise in Kraft gesetzt (vgl. Ziff. 1.1.2). Damit liegen die Voraussetzungen für eine gesetzlich verankerte Umsetzung der Registerharmonisierung und die Zuweisung der Identifikatoren vor. Das setzt von Seiten der Kantone Anpassungen ihrer Gesetze sowie vor allem finanzielle Investitionen voraus. Die gesamte Realisierungsphase hängt somit von der guten Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Gemeinden ab. Die rasche Umsetzung der Harmonisierung bei den Gemeinden und Kantonen ist zu fördern, damit schweizweit harmonisierte Registerdaten bei der Volkszählung 2010 genutzt werden können. Das BFS nimmt dabei seit den in Ziffer 1.1.2 erwähnten Startinvestitionen im Rahmen der Volkszählung 2000 eine beratende und unterstützende Rolle ein.

Sicherstellung der Einführung von registerübergreifenden Identifikatoren

Die Einführung der Identifikatoren in die Einwohnerregister sowie die Einführung einer allfälligen physischen Wohnungsnummer für grössere Mehrfamilienhäuser ist Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Das BFS unterstützt diese Arbeiten durch die Erarbeitung von Vorgehensvorschlägen, die Bereitstellung von Standards und anderen erforderlichen Informationen sowie durch inhaltliche, organisatorische und technische Unterstützung und Beratung.

Die Einführung der SVN in die Einwohnerregister wird durch das BFS organisatorisch unterstützt. Ab 2008 wird gemäss revidiertem AHVG die neue SVN verfügbar sein, so dass ab diesem Zeitpunkt die Einführung in die von der Registerharmonisierung betroffenen Register (vgl. Ziff. 1.2.3) beginnen kann.

Die flächendeckende Einführung des EGID scheint heute erreichbar. Hingegen muss gegenwärtig davon ausgegangen werden, dass der EWID bis zur erstmaligen Registererhebung per 31. Dezember 2010 nicht vollständig erfasst ist. Im Sinne eines Risikomanagements hat der Bundesrat im Registerharmonisierungsgesetz die Fristen mit den Bedürfnissen der Volkszählung 2010 koordiniert. Für Gemeinden, in denen die Registerharmonisierung bis 2010 nicht abschliessend umgesetzt werden kann, sind gemeinsam mit diesen und bezogen auf ihre jeweilige Ausgangslage massgeschneiderte Übergangslösungen zu deren Kosten vorzusehen. In Fällen, wo die SVN noch nicht im Register eingeführt wurde, ist ein manueller Abgleich auf Kosten der jeweiligen Registerbetreiber denkbar.

³⁸ BBl 2006 427

Für den Bereich der Haushaltsbildung und Wohnungszuweisung wären aufwändige, manuelle Verknüpfungen, wie sie in der Volkszählung 2000 gemacht wurden, oder Erhebungen, kombiniert mit statistischen Methoden, vorstellbar. Diese Übergangslösungen müssten von den betroffenen Gemeinden und Städten finanziert werden.

1.6.2 Veröffentlichung der Resultate der Volkszählung ab 2010

Die Ergebnisse aus der Registerzählung, der Strukturhebung, der thematischen Erhebungen und des Omnibusses werden einer breiten Öffentlichkeit über verschiedenen Medien zur Verfügung gestellt. Das Standardangebot umfasst Publikationen im Drucksachenbereich. Die amtliche Veröffentlichung der Wohnbevölkerungszahlen aus den Registerhebungen erfolgt im Bundesblatt.

Ein umfassendes Angebot ist online erhältlich. Im kostenlosen Teil des Statistikportals der Schweiz werden die wichtigsten Kennzahlen präsentiert, kommentiert und illustriert. Das kostenpflichtige Angebot beinhaltet das Statistische Lexikon mit einer umfassenden Sammlung von vorgefertigten Tabellen.

Das Angebot wird zudem mit einem individualisierten Service ergänzt. Dazu zählen die telefonischen Dienstleistungen und der E-Mail-Service, aber auch massgeschneiderte Spezialauswertungen auf Bestellung und die Abgabe von anonymisierten Einzeldatensätzen für eigene Analysen im Rahmen von Datenschutzverträgen und entsprechend der Gebührenordnung.

Die ersten Ergebnisse aus der Registerzählung werden jedes Jahr rund acht Monate nach der Erhebung veröffentlicht. Das Gleiche gilt für den Omnibus. Die jährlichen Daten aus der Strukturhebung sollen rund ein Jahr nach dem Stichtag zur Verfügung stehen. 2013 werden zum ersten Mal die dreijährlich zusammengelegten Pooldatensätze aus der Strukturhebung und 2015 die fünfjährlichen zur Verfügung stehen. Bei den thematischen Erhebungen sollen die definitiven Resultate in der Regel nach einem Jahr zur Verfügung stehen.

Die Diffusion der Strukturhebung wird eng mit denjenigen der thematischen Erhebungen koordiniert und aufeinander abgestimmt. Es ist vorgesehen, in dem Jahr, in welchem die Resultate einer bestimmten thematischen Erhebung veröffentlicht werden, bei der Strukturhebung den gleichen thematischen Schwerpunkt zu setzen. So sollen zum Beispiel neben der Übersichtspublikation und den Vertiefungsstudien zum Mikrozensus «Verkehrsverhalten» auch die Pendlerdaten aus der Strukturhebung vertiefter analysiert und präsentiert werden.

1.7 Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

Zwei parlamentarische Vorstösse zur Neukonzeption der Volkszählung sind eingereicht worden. Es handelt sich um das Postulat Widmer (05.3809), das in Ziffer 1.4.3 behandelt wird, und um die Motion Gutzwiller (05.3588), die Gegenstand der Ziffer 1.1.7 ist.

Nachstehender Vorstoss kann als realisiert betrachtet und somit abgeschrieben werden:

2006 P 05.3809 Volkszählung 2010. Planung von flankierenden Massnahmen (N 23.06.06, Widmer)

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Volkszählungsgesetzes

2.1 Gliederung des Gesetzes

Das Gesetz umfasst 19 Artikel, die in sechs Abschnitte geordnet sind. Den einzelnen Abschnitten sind die folgenden Inhalte zugewiesen:

2.2 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Grundsätze

Absatz 1 umschreibt die neue Volkszählung als eine in regelmässigen Abständen wiederkehrende Datenerhebung über die Bevölkerungsstruktur und die gesellschaftliche Entwicklung auf dem Gebiet der Schweiz. Die bisherige Volkszählung als ein in 10-jährigen Abständen wiederkehrendes Grossereignis wird es in Zukunft nicht mehr geben.

Der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel bringt gegenüber der bisherigen Volkszählung neue Themenfelder ins Spektrum der Politik. Die öffentliche Statistik muss zudem regional wie europäisch vergleichbare Informationen bereitstellen. Um diesen umfassenden Anforderungen gerecht zu werden, umschreibt Absatz 2 detaillierter, zu welchen Lebensbereichen Daten erhoben werden. Diese sind als Oberbegriffe zu verstehen, die jeweils mehrere themenbezogene Erhebungen umfassen.

Art. 2 Zweck

Die Volkszählung als Teil der öffentlichen Statistik hat den zentralen Auftrag, zu Händen behördlicher und wirtschaftlicher Entscheidungsträger, der Forschung und weiterer interessierter Kreise repräsentative Ergebnisse über den Zustand und die Entwicklung der Bevölkerung, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sowie Raum und Umwelt zur Verfügung zu stellen. Die Volkszählung ist nicht Selbstzweck, sondern dient als Grundlage für wichtige wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Entscheide auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene.

Art. 3 Grundgesamtheiten und Erhebungsmerkmale

Der Bundesrat legt in einer Übersicht die für die verschiedenen Erhebungen relevanten Grundgesamtheiten und Erhebungsmerkmale zur Volkszählung fest. Diese Übersicht ist in weiten Teilen mit dem Informationsauftrag der Volkszählung 2000 vergleichbar, geht sogar darüber hinaus, indem eine grössere Themenbreite und Aktualität vorhanden sein wird. Nebst den Grundgesamtheiten und den Erhebungsmerkmalen werden die inhaltlichen und terminlichen Vorgaben zu den in der betrof-

fenen Periode zu erhebenden Stichproben festgelegt. Die Übersicht umfasst sowohl das Standardprogramm als auch das Zusatzangebot.

Die Volkszählung ist ein tragendes Element der öffentlichen Statistik. Sie stellt umfassende Daten für das Gebiet der Schweiz bereit. Allerdings unterliegen die Informationsbedürfnisse im Einzelnen einem raschen Wandel. Deswegen werden auf Gesetzesstufe nur die allgemeinen Themen der Volkszählung bestimmt. Artikel 44 Absatz 1 BV³⁹ hält fest, dass der Bund und die Kantone sich in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten. Der Bundesrat konsultiert daher die Kantone vor der Festlegung der Grundgesamtheiten und Erhebungsmerkmale. Mit dieser Vorschrift wird eine Annäherung an das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992⁴⁰ (BStatG) vorgenommen. Artikel 3 Absatz 3 des BStatG postuliert im Rahmen der statistischen Aufgaben eine Zusammenarbeit mit den betroffenen Behörden und Organisationen, wobei deren Informationsbedürfnissen nach Möglichkeit Rechnung zu tragen ist. Die Übersicht mit den Grundgesamtheiten und den Erhebungsmerkmalen wird in regelmässigen Abständen aktualisiert, damit gesellschaftspolitische Änderungen und neue Informationsbedürfnisse erfasst und umgesetzt werden können.

2.3 2. Abschnitt: Bestandteile der Volkszählung

Art. 4 Registererhebungen und Stichprobenerhebungen

Die Absätze 1 und 2 umschreiben die neue Volkszählung als Teil eines statistischen Gesamtsystems, das sich aus Register- und Stichprobenerhebungen zusammensetzt. In zeitlicher Hinsicht gelten alle im Gesetz beschriebenen Erhebungen, die in einer Periode von zehn Jahren durchgeführt werden, als eine Volkszählung. Somit wird die Volkszählung 2010 alle zugehörigen Register- und Stichprobenerhebungen umfassen, die im Zeitraum 2010–2019 erhoben werden.

Absatz 3 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, weitere ausführende Vorschriften für die Durchführung der Volkszählung zu erlassen. Diese Verordnung zum Volkszählungsgesetz wird in allgemeiner Weise nähere Vorschriften zum Vollzug der Volkszählung enthalten. Es handelt sich dabei nebst Ausführungen zum Erhebungsgegenstand (*Bst. a*) insbesondere um Vorschriften zu Ablauf und Inhalt der Erhebungen, zu den Merkmalen von Personen und Haushalten sowie der Gebäude und Wohnungen (*Bst. b*), zu den Identifikatoren (*Bst. c*), welche eine Verknüpfung der Grundgesamtheiten erlauben sowie zu qualitätssichernden Massnahmen (*Bst. d*), die zur Sicherstellung einer qualitativ hoch stehenden Statistik unabdingbar sind; hierbei kann es sich z. B. um eine Nacherhebung handeln, die zum Ziel hat, die Vollständigkeit und den qualitativen Inhalt der erhobenen Daten zu verifizieren. Die Ausführungsbestimmungen zu den einzelnen Erhebungen sollen demgegenüber im Anhang zur Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes⁴¹ festgehalten werden.

³⁹ Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

⁴⁰ BStatG, SR 431.01

⁴¹ Erhebungsverordnung, SR 431.012.1

Art. 5 Registererhebung

Die Registererhebung stützt sich auf das am 23. Juni 2006 vom Parlament verabschiedete Registerharmonisierungsgesetz (RHG)⁴². Mit dem RHG sind die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen worden, die rund 2800 unabhängig geführten kantonalen und kommunalen amtlichen Personenregister so weit zu vereinheitlichen bzw. zu harmonisieren, dass sie für die Statistik effizient genutzt werden können. Auf Bundesebene sind die Register INFOSTAR (informatisiertes Register für das Zivilstandswesen), ZEMIS (Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich), ORDIPRO (Informationssystem für ausländische Diplomaten und internationale Funktionäre) und VERA (Informationssystem zur Verwaltung der Auslandsschweizer und -schweizerinnen) von der Harmonisierung gemäss RHG betroffen. Im Bereich der Gebäude und Wohnungen hat das BFS auf der Grundlage der Daten aus der Volkszählung 2000 das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (GWR)⁴³ aufgebaut.

Das RHG hält in Artikel 14 Absätze 1 und 2 fest, dass die Kantone und Gemeinden dem BFS die Registerdaten nach den Artikeln 6 und 7 RHG unentgeltlich zur Verfügung zu stellen haben. Der Bundesrat wird in seiner Verordnung zum RHG regeln, in welchen Zeitabständen die Kantone und Gemeinden ihre Daten übermitteln müssen.

Für die Übermittlung der Registerdaten sieht das RHG zwei Möglichkeiten vor: einerseits die Verwendung von Datenträgern und andererseits die elektronische Übermittlung via eine Informatik- und Kommunikationsplattform (IKT-Plattform). Gestützt auf Artikel 10 Absatz 3 RHG wird der Bund den zuständigen Amtsstellen und Behörden eine IKT-Plattform für den Datenaustausch zur Verfügung stellen. Die zu übermittelnden Daten sind zu verschlüsseln im Sinne des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003⁴⁴ über die Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur sowie der zugehörigen Verordnung vom 3. Dezember 2004⁴⁵. Zusätzlich wird der Bundesrat technische und organisatorische Vorschriften erlassen, damit bei der Datenübermittlung der Datenschutz umfassend sichergestellt ist.

Das RHG bestimmt in Artikel 19 Absatz 1, dass der Bundesrat die Fristen für die Harmonisierung unter Berücksichtigung der Anforderungen für die Volkszählung 2010 festlegt. Damit die Volkszählung 2010 ordnungsgemäss durchgeführt werden kann, ist es für die Erhebungsstelle unabdingbar, in jedem Fall über die Registerdaten zu verfügen. Im Idealfall werden die Daten aus den harmonisierten Personenregistern gemäss RHG geliefert. Das Volkszählungsgesetz regelt nun in Absatz 3 den Fall, dass die amtlichen Personenregister, insbesondere diejenigen der Kantone und Gemeinden, nicht rechtzeitig für die Volkszählung 2010 im Sinne des RHG harmonisiert vorliegen. Für diesen Fall ist vorgesehen, dass die registerführenden Stellen die Daten auf denselben Stichtag hin zur Verfügung zu stellen haben wie die harmonisierten Registerdaten. Die Kantone und Gemeinden sind demnach in jedem Fall verpflichtet, die Registerdaten fristgerecht zu liefern, unabhängig davon, ob ihre amtlichen Personenregister harmonisiert sind oder nicht. Einzig die Form der Lie-

⁴² Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006 (RHG, SR 431.02)

⁴³ Verordnung vom 31. Mai 2000 über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (SR 431.841)

⁴⁴ SR 943.03

⁴⁵ SR 943.032

ferung ist unterschiedlich. Selbstverständlich sind auch die in anderweitiger Form gelieferten Daten der Erhebungsstelle unentgeltlich zu liefern.

Der zweite Satz von Absatz 3 enthält die Delegation an den Bundesrat, das BFS zu ermächtigen, Einzelheiten zur Lieferung in anderweitig geeigneter Form mittels Weisungen zu regeln. Welche anderweitige Lieferform geeignet ist, kann zum heutigen Zeitpunkt noch nicht festgelegt werden. Die Form wird in starkem Mass u.a. davon abhängen, wieviele Personenregister noch nicht harmonisiert sind. Es handelt sich aber in jedem Fall um sehr technische Vorgaben, weshalb es sich rechtfertigt, die Rechtsetzungsbefugnis dem BFS zu übertragen (Art. 9 RVOG⁴⁶).

Art. 6 Stichprobenerhebungen

Mit der Stichprobenerhebung werden die Befragten so ausgewählt, dass ein gültiger Schluss auf die Grundgesamtheit der interessierenden Gruppen erlaubt wird. Eine nach wissenschaftlichen Kriterien durchgeführte Stichprobenerhebung nach dem «Zufallsprinzip» ist geeignet, repräsentative Schlüsse auf das interessierende Ganze zu ziehen (*Abs. 1*). Im Rahmen des Standardprogramms (*Art. 7*) wird das BFS in Zukunft regelmässig Daten erheben und auswerten, die das Informationsbedürfnis des Bundes und dasjenige der Kantone und Gemeinden zum überwiegenden Teil abdecken. Mit dem «Datenpooling» (vgl. Ziff. 1.2.3) wird ermöglicht, dass mittels Bündelung der Daten mehrerer Jahre zusätzliche Rückschlüsse auf eine noch kleinere räumliche Einheit oder eine spezifisch definierte Bevölkerungsgruppe gezogen werden können.

Absatz 2 unterteilt die Stichprobenerhebungen in die Strukturerhebung und in die thematischen Stichprobenerhebungen. Die thematischen Stichprobenerhebungen unterteilen sich ihrerseits in themenbezogene Stichprobenerhebungen (die heute vorgesehenen fünf Themenbereiche werden in einem fünfjährigen Rhythmus erhoben, jedes Jahr ein anderer Bereich; Stichprobengrösse 10 000–40 000) und einen Omnibus (mittels kleiner Stichprobenerhebungen, d.h. einer Stichprobengrösse von rund 3000, sollen auf politisch aktuelle Fragestellungen rasch Antworten geliefert und zusätzlich die Kompatibilität mit dem künftigen europäischen Omnibus sichergestellt werden).

Gemäss Absatz 3 wird der Bundesrat nähere Vorschriften zu den einzelnen Stichprobenerhebungen erlassen. Die bestehende Erhebungsverordnung⁴⁷ regelt die Grundsätze, die bei der Durchführung von statistischen Erhebungen zu beachten sind und legt in einem Anhang fest, von wem und wie welche Erhebung durchgeführt wird. Die Erhebungsverordnung gilt für alle Stichprobenerhebungen des Bundes mit und ohne Befragungen sowie für die Auswertung von administrativen Daten. Die einzelnen Stichprobenerhebungen gemäss neuem Volkszählungsgesetz sollen ebenfalls im Anhang der Erhebungsverordnung näher umschrieben werden anstatt in der allgemeinen Ausführungsverordnung zum Volkszählungsgesetz. Mit diesem Vorgehen soll eine anwenderfreundliche und übersichtliche Darstellung über alle vom BFS durchgeführten Erhebungen sichergestellt werden.

⁴⁶ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21. März 1997; SR 172.010

⁴⁷ Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes, SR 431.012.1

Art. 7 Standardprogramm

Das Standardprogramm der Volkszählung setzt sich zusammen aus der Registererhebung, der Strukturerhebung und den thematischen Stichprobenerhebungen (inkl. Omnibus), wobei die fünf thematischen Erhebungen jährlich alternieren. Die Registererhebung ist umfassend und vollständig; die Strukturerhebung und die thematischen Stichprobenerhebungen erfolgen im Standardprogramm lediglich in dem Umfang, wie sie das BFS unabhängig von zusätzlichen Bestellungen durchführt.

Der Bund hat mit Artikel 65 BV⁴⁸ den Auftrag, die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung, Forschung, Raum und Umwelt in der Schweiz zu erheben. Das Standardprogramm ist derjenige Teil der Volkszählung, der die statistischen Bedürfnisse sowohl gesamtschweizerisch als auch im internationalen Kontext abdeckt. Das BFS wird dieses Standardprogramm in jedem Fall, also unabhängig von bestellten Aufstockungen im Rahmen des Zusatzangebotes erheben. Um den Verfassungsauftrag vollumfänglich zu erfüllen, wird das Standardprogramm gemäss Absatz 2 im ganzen Gebiet der Schweiz durchgeführt.

Nach Absatz 3 wird das Standardprogramm zusammen mit der Übersicht der Grundgesamtheiten und Erhebungsmerkmale veröffentlicht. Mit diesem koordinierten Vorgehen will der Bundesrat den Kantonen und den Bundesämtern zur selben Zeit alle Grundlagen zur Verfügung stellen, die diese zum Entscheid benötigen, ob und in welchem Umfang sie eine Aufstockung beim BFS bestellen wollen.

Art. 8 Zusatzaufträge

Es kann möglich sein, dass die aus dem Standardprogramm bereitgestellten Daten für gewisse regionalpolitische oder planerische Anwendungen nicht genügen. Das BFS bietet daher den Kantonen die Möglichkeit, die Stichprobe ihren spezifischen Bedürfnissen entsprechend gezielt aufzustocken. Bei einer Aufstockung wird eine grössere Anzahl Personen zum Thema befragt. Mit der Aufstockung ist es möglich, aus der Befragung Rückschlüsse auf eine kleinere räumliche Einheit oder spezifisch definierte Bevölkerungsgruppen zu ziehen. Hingegen sollen gegenüber dem Standardprogramm keine zusätzlichen Themenbereiche erschlossen werden.

Absatz 1 ermöglicht die Aufstockung der Stichprobenerhebungen. Bei der Strukturerhebung, die im ganzen Gebiet der Schweiz mittels schriftlicher Befragung durchgeführt wird, kann die Aufstockung flexibel bis zur Vollerhebung für den ganzen Kanton, eine bestimmte Gemeinde oder Gemeindegruppe erfolgen. Thematische Stichprobenerhebungen werden telefonisch oder als Kombination von Telefon- und Fragebogenerhebungen durchgeführt. Aus praktischen und konzeptionellen Gründen sind bei der Aufstockung der thematischen Erhebungen Grenzen gesetzt (z.B. Kosten, Befragungskapazitäten, Belastung der Befragten). Bei den thematischen Stichprobenerhebungen können von den Kantonen in der Regel nur proportionale Aufstockungen bestellt werden. Das heisst, die Stichprobe wird über das ganze Kantonsgebiet gleichförmig aufgestockt. Bei disproportionaler Aufstockung könnten zwar für einzelne Regionen genauere Resultate ermittelt werden, die Gewichtung wäre aber bei diesem Verfahren wesentlich aufwändiger und die Aussagekraft der Ergebnisse für den aufstockenden Kanton eingeschränkt.

(inkl. Omnibus) nicht nur betreffend Themenbereich, sondern auch bezüglich des Erhebungsumfanges stark variieren. Zudem werden die thematischen Stichprobenerhebungen mehrheitlich per Telefon durchgeführt. Es rechtfertigt sich daher, im Lichte der konkreten Rahmenbedingungen zu entscheiden, ob eine einzelne thematische Erhebung als obligatorisch erklärt werden soll.

Die in Absatz 4 statuierte Pflicht zur wahrheits- und fristgemässen sowie unentgeltlichen Auskunft gegenüber den Erhebungsstellen betrifft alle vom Bundesrat als obligatorisch erklärten Erhebungen. Eine Person, die sich freiwillig bereit erklärt, an einer fakultativen Stichprobenerhebung teilzunehmen, ist in gleichem Masse wie bei einer obligatorischen Erhebung verpflichtet, die Auskünfte wahrheitsgemäss und unentgeltlich zu erteilen. Nur wahrheitsgemäss erteilte Auskünfte sind geeignet, Basis für eine qualitativ hoch stehende Statistik zu bilden.

Bei Verletzung der obligatorischen Auskunftspflicht wird die Erhebungsstelle die ersten Schritte zum nachträglichen Einholen der Auskünfte vornehmen (z.B. Mahnung senden). Aus der Erfahrung früherer Volkszählungen ist bekannt, dass nur ein geringer Prozentsatz der Befragten ihrer Auskunftspflicht nachkommt, und dass die meisten dieser Personen aus anderen Gründen Kontakt mit ihrer Wohngemeinde pflegen. Es ist daher vorgesehen, notwendige Massnahmen durch die betroffenen Gemeinden ergreifen zu lassen, damit die säumigen Personen ihre Auskunftspflicht gesetzeskonform erfüllen; dies ist mit dem geringsten Aufwand verbunden. Das Verfahren richtet sich nach kantonalem Recht (*Abs. 5*).

Art. 11 Aufwandgebühren

Mit der Volkszählung 2000 hat der Gesetzgeber eine nach dem Verursacherprinzip erhobene Gebühr zur direkten Deckung des Mehraufwandes der zuständigen Behörde eingeführt. Dabei wurden gesamtschweizerisch einheitliche Stundenansätze festgelegt und eine obere Gebührengrenze bestimmt. Für das Verfahren der Gebührenerhebung sollte das jeweilige kantonale Verfahrensrecht zur Anwendung gelangen. Diese Regelung hat sich in der Praxis bewährt und als verhältnismässig erwiesen. Sie soll deshalb beibehalten werden (*Abs. 1 und 2*).

Wie bereits bei der Volkszählung 2000 sollen Personen, die nicht in der Lage sind, den Fragebogen auszufüllen, wie z.B. betagte Personen, Sprachunkundige, Behinderte etc., von den Gebühren befreit sein (*Abs. 3*).

Art. 12 Datenherrschaft, Datenschutz und Amtsgeheimnis

Das BFS erhebt die Daten aus dem Standardprogramm der Volkszählung in eigener Kompetenz und in alleiniger Gesamtverantwortung. Es handelt sich bei den erhobenen Daten um originäre Daten. Absatz 1 hält daher folgerichtig fest, dass diese Daten der alleinigen Datenherrschaft des BFS unterliegen.

Für die Daten aus den Zusatzaufträgen wird gestützt auf Absatz 2 eine gemeinsame Datenherrschaft begründet. Dies rechtfertigt sich damit, dass das BFS zwar die Datenerhebung in eigener Kompetenz durchführt, dass aber die bestellenden Kantone für die Kosten aufkommen. Mit dieser Regelung wird zudem z.B. an die bestehende Aufstockungs-Praxis der SAKE⁴⁹ angeknüpft.

⁴⁹ Schweizerische Arbeitskräfteerhebung

Sobald die Daten der Volkszählung bereinigt sind, werden sie anonymisiert und die Personenbezeichnungen vernichtet (*Abs. 3*). Diese Regelung bleibt gegenüber dem bisherigen Volkszählungsgesetz unverändert und entspricht Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe a des Datenschutzgesetzes vom 19. Juni 1992⁵⁰. Die erhobenen Daten werden demzufolge nicht zu administrativen Zwecken verwendet. Ausdrücklich vorbehalten bleibt Artikel 16 Absatz 3 des Registerharmonisierungsgesetzes⁵¹. Gemäss dieser Bestimmung dienen gewisse Daten aus der Registererhebung dem BFS als Adressverzeichnis für die Vorbereitung von statistischen Erhebungen. Mit dem am 24. März 2006 revidierten Fernmeldegesetz vom 30. April 1997⁵² wird Artikel 10 des Bundesstatistikgesetzes⁵³ (BStatG) dahingehend ergänzt, dass alle Telefondiensteanbieter verpflichtet sind, sämtliche Telefonnummern ihrer Kundinnen und Kunden dem BFS unter der Auflage des Statistikgeheimnisses für ein Stichprobenregister zur Verfügung zu stellen. Das BFS wird ein spezielles Adressverzeichnis mit Telefonnummern als wesentliche Grundlage für eine verbesserte Stichprobenziehung und die telefonische Kontaktierung von ausgewählten Haushalten erstellen. Für die Verknüpfung von Daten gilt ausdrücklich Artikel 14a BStatG.

Die Daten aus der Volkszählung dürfen nur für nichtpersonenbezogene Zwecke verwendet werden (*Abs. 4*). Das Datenschutzgesetz⁵⁴ schreibt in Artikel 22 Absatz 1 vor, dass Bundesorgane Personendaten für nicht personenbezogene Zwecke, insbesondere für Forschung, Planung und Statistik bearbeiten dürfen. Dies allerdings auch nur, wenn die Daten anonymisiert werden, sobald es der Bearbeitungszweck erlaubt, wenn der Datenempfänger diese nicht ohne Zustimmung des Bundesorgans weitergibt und wenn die Ergebnisse so veröffentlicht werden, dass die betroffenen Personen nicht bestimmbar sind. Artikel 22 des Datenschutzgesetzes bezweckt für Bundesorgane eine gewisse erleichterte Datenerhebung bei der Bearbeitung von nicht personenbezogenen Daten. Gleichzeitig enthält er Kriterien, die berücksichtigt werden müssen, damit die betroffenen Personen vor Persönlichkeitsverletzungen geschützt sind. Gemäss Artikel 5 BV⁵⁵ sind die Bundesorgane an das Legalitätsprinzip gebunden; d.h. jedes staatliche Handeln, auch die Datenbearbeitung, muss auf einer gesetzlichen Grundlage basieren. Artikel 22 des Datenschutzgesetzes bildet für Bundesorgane nicht die gesetzliche Grundlage, um Daten für Forschungs-, Planungs- oder Statistikzwecke zu erheben⁵⁶. Diese Grundlage bietet im Rahmen der Volkszählung das Volkszählungsgesetz.

Um den Persönlichkeitsschutz der Befragten in jeder Beziehung zu gewährleisten, wird in Absatz 6 explizit festgehalten, dass nicht nur das BFS, sondern alle mit der Durchführung der Volkszählung beauftragten Personen dem Amtsgeheimnis unterstehen. Dieser Grundsatz wird auch in Artikel 14 Absatz 2 BStatG⁵⁷ festgehalten.

50 SR 235.1

51 SR 431.02; AS 2006 4165

52 BBl 2006 3587

53 SR 431.01

54 SR 235.1

55 SR 101

56 Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz, 2. Auflage 2006, Art. 22 DSG N. 2 ff.

57 SR 431.01

Art. 17 Änderung bisherigen Rechts

Bundesgesetz über die politischen Rechte:

Die Bundesverfassung⁶¹ bestimmt in Artikel 149 Absatz 4, dass die Nationalratssitze nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt werden. Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976⁶² über die politischen Rechte hat sich bisher auf die Wohnbevölkerungszahlen aus der Volkszählung gestützt. Im neuen Volkszählungsgesetz umfasst eine Volkszählung alle zugehörigen Register- und Stichprobenerhebungen während einer Periode von zehn Jahren. Der Bundesrat stellt die Wohnbevölkerungszahlen jedoch anhand der Registererhebungen verbindlich fest und veröffentlicht sie im Bundesblatt (*Art. 13*).

Damit liegt die für Zuteilung der Nationalratssitze notwendige gesetzliche Grundlage neu im Volkszählungsgesetz vor und das Bundesgesetz über die politischen Rechte muss festlegen, welches Jahr für die Zuteilung der Nationalratssitze massgebend ist. Damit die Sitzverteilung bei Nationalratswahlen zeitgerecht erfolgen kann, ist auf die Wohnbevölkerung des ersten auf die letzten Gesamterneuerungswahlen des Nationalrats folgenden Kalenderjahres abzustellen.

Bundesstatistikgesetz:

Im RHG⁶³ werden die Kantone und Gemeinden in Artikel 14 Absätze 1 und 2 verpflichtet, dem BFS die Daten unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Artikel 4 des Bundesstatistikgesetzes hält die Grundsätze für die Datenbeschaffung fest. Insbesondere wird festgehalten, dass anstelle der Durchführung von besonderen Erhebungen auf bereits vorhandene Daten zurückgegriffen werden soll. Damit nicht nur bei Registererhebungen im Rahmen des RHG, sondern bei allen Erhebungen eine einheitliche Regelung zur Anwendung gelangt, wird Artikel 4 des Bundesstatistikgesetzes mit einem fünften Absatz ergänzt. Dieser bestimmt, dass alle Stellen die bereits vorhandenen Daten dem BFS unentgeltlich zu liefern haben.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund; Erläuterungen des Finanzierungsbeschlusses

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Nach heutigem Erkenntnisstand und basierend auf aktuellen Kostenschätzungen wurden die finanzwirksamen Ausgaben für die Umsetzung des Gesetzes für die Jahre 2008–2015 ermittelt. Auf der Grundlage dieser Berechnungen ergibt sich für die Bundesratsvariante ein Gesamtbedarf von 69,2 Millionen Franken. Nicht eingerechnet sind die für die Vorbereitung der Volkszählung gesprochenen Mittel für die Jahre 2006 und 2007. Wie bereits für die Volkszählungen von 1990 und 2000 wurden die Vorbereitungsarbeiten über einen Verpflichtungskredit sichergestellt. Die folgende Tabelle 10 gibt einen Überblick über die gesamten finanzwirksamen Ausgaben des Bundes.

⁶¹ SR 101

⁶² SR 161.1

⁶³ Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006 (RHG, SR 431.02)

Tabelle 10

Bundesratsvariante: Total der finanzwirksamen Ausgaben des Bundes für den Zeitraum 2008–2015 in Tausend Franken

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015
AUFWAND	5'317	6'210	9'561	10'779	9'606	8'402	8'442	10'896	69'212
Personalaufwand	3'178	3'226	3'274	3'323	3'373	3'424	3'475	3'527	26'799
Personalbezüge	2'799	2'841	2'884	2'927	2'971	3'016	3'061	3'107	23'607
Arbeitgeberbeiträge	379	384	390	396	402	408	414	420	3'193
Übriger Personalaufwand	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sach- und übriger Betriebsaufwand	2'139	2'984	6'287	7'455	6'233	4'978	4'967	7'369	42'413
Übriger Betriebsaufwand	2'139	2'984	6'287	7'455	6'233	4'978	4'967	7'369	42'413
Informatik	805	1'405	2'150	1'914	1'422	1'443	1'465	1'687	12'292
Beratungsaufwand	921	1'166	1'495	1'369	994	834	843	967	8'588
Verschiedener Betriebsaufwand	413	413	2'641	4'173	3'817	2'701	2'659	4'716	21'533

(Verschiedener Betriebsaufwand: über den Verpflichtungskredit gesteuert)

Zu Vergleichszwecken sind in Tabelle 11 für den gleichen Zeitraum die finanzwirksamen Ausgaben für die Variante der Kantone dargestellt.

Tabelle 11

Variante der Kantone: Total der finanzwirksamen Ausgaben beim Bund für den Zeitraum 2008–2015 in Tausend Franken

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015
AUFWAND	4'685	7'899	19'027	27'429	19'125	9'121	7'759	4'525	99'570
Personalaufwand	3'664	4'556	6'062	6'145	6'954	5'794	4'734	2'899	40'806
Personalbezüge	3'172	3'944	5'248	5'321	6'020	5'016	4'099	2'510	35'330
Arbeitgeberbeiträge	476	592	787	798	903	752	615	376	5'299
Übriger Personalaufwand	16	20	26	27	30	25	20	13	177
Sach- und übriger Betriebsaufwand	1'022	3'344	12'965	21'284	12'171	3'327	3'025	1'627	58'764
Übriger Betriebsaufwand	1'022	3'344	12'965	21'284	12'171	3'327	3'025	1'627	58'764
Betriebsaufwand Liegenschaften	0	0	50	50	25	0	0	0	125
Instandsetzung Liegenschaften	0	0	0	25	25	0	0	0	50
Mieten/Pachten	0	0	380	165	0	0	0	0	545
Informatik	420	1'900	5'575	8'586	6'802	1'344	1'338	1'307	27'273
Beratungsaufwand	320	667	864	1'092	1'141	1'158	1'176	113	6'530
Verschiedener Betriebsaufwand	282	777	6'097	11'365	4'178	824	512	208	24'242

Tabelle 12

Finanzielle Konsequenzen der Variantenwahl: Mehrkosten der Variante der Kantone in Millionen Franken

	Kostenanteil Bund	Kostenanteil Kantone	Total
Total Bundesratsvariante	69,2	0,0	69,2
Total Variante der Kantone	99,6	37,5	137,1
Mehrkosten bei der Variante der Kantone	30,4	37,5	67,9

3.1.2 Auswirkungen auf den Finanzplan 2008–2010

Für die Volkszählung steht dem BFS seit den 90-er Jahren ein Personalsockel von 25 Stellen pro Jahr (total 9,7 Mio. Fr. für die Periode 2008–2010) zur Verfügung. Im Weiteren bewilligte das Parlament für die Harmonisierung der Personenregister einen Verpflichtungskredit von 15,8 Millionen Franken für die Periode 2006–2010. Die hierfür erforderlichen Zahlungsmittel sind im geltenden Finanzplan 2008–2010 eingestellt. Dieser enthält zudem rund 5,3 Millionen Franken für den Aufbau der IKT-Plattform. Demzufolge sind künftig weder beim Personal noch beim IKT-Wachstumskredit zusätzliche Mittel erforderlich.

Die Sach- und Betriebskosten in der Höhe von insgesamt 42,4 Millionen Franken für die gesamte Periode von 2008–2015 sind hingegen im aktuellen Finanzplan 2008–2010 noch nicht berücksichtigt.

3.1.3 Kommentar zu den einzelnen Rubriken der Bundesratsvariante

Personal

Die Personalressourcen für den Aufbau, die Realisierung, den Betrieb und die Weiterentwicklung der Bundesratsvariante basieren auf der Weiterführung des im Finanzplan 2008–2010 eingestellten Personalsockels. Bei der Bundesratsvariante fällt kein zusätzlicher Personalbedarf an und es entstehen somit auch keine Mehrausgaben gegenüber dem aktuellen Finanzplan 2008–2010.

Die eingestellten Mittel decken den Bedarf für die Vorbereitung, Umsetzung und Weiterentwicklung des integrierten Systems der Personen- und Haushaltserhebungen. Das beinhaltet auch die Auswertung und Diffusion der Daten im Bereich der Personen- und Haushaltsstatistik und der Gebäude- und Wohnungsstatistik, den Aufbau und den Betrieb des neuen Stichprobenrahmens, die Qualitätskontrollen sowie die Aufgaben rund um die Steuerung und Koordination der Projekte.

Die Konstanz resultiert aus der jährlichen Wiederholung der Erhebungen, der Auslagerung von Arbeiten mit schwankendem Volumen – wie z.B. die Produktion, der Versand und die Aufbereitung (Scanning, Codierung) der Erhebungsformulare oder die Durchführung der Telefoninterviews für die thematischen Erhebungen. Belastungsspitzen werden über den Einsatz von Temporärpersonal aufgefangen.

In der Berechnung der Personalkosten ist eine jährliche Teuerungsrate von 1,5 % enthalten. Falls sich die Teuerung nicht wie angenommen entwickelt oder falls zusätzliche Kosten durch den geplanten Primatwechsel der Pensionskasse «PUBLICA» anfallen, könnte eine Aufstockung des Zahlungsrahmens nötig werden.

Sach- und Betriebskosten

Die Sach- und Betriebskosten der Bundesratsvariante umfassen Informatik- und Beratungsaufwand sowie Verschiedener Betriebsaufwand. Im Finanzplan 2008–2010 sind hierfür noch keine Mittel vorgesehen.

Informatik

Die geplanten Ausgaben im Informatikbereich fallen bei der Entwicklung, der Realisierung, dem Unterhalt und dem Betrieb der Informatiksysteme an. Sie werden für die Verarbeitung bzw. Auswertung der grossen Datenmengen der verschiedenen Erhebungen benötigt. Die Investitionen konzentrieren sich auf die Projektphasen zwischen 2008 und 2011, mit einer Spitze im Jahr 2010 infolge der Inbetriebnahme des neuen Produktionssystems. Ab 2012 entstehen Informatikkosten für den Unterhalt und die Anpassung der einzelnen Komponenten. Der Informatikkredit umfasst auch die Entwicklung, den Betrieb und die Weiterentwicklung einer e-Census-Applikation, mit der Fragebogen der Strukturhebung via Internet ausgefüllt werden können. Die jährliche Zunahme der Nutzung dieser Applikation ist in den Entwicklungs- und Betriebskosten eingerechnet. Im Jahre 2015 werden zudem erste Hard- und Software-Elemente erneuert werden müssen; entsprechende Mittel sind im Investitionsvolumen eingerechnet.

Ein wesentlicher Teil der Informatikmittel wird ab 2011 für den Betrieb der Informatikplattform benötigt, die im Rahmen des Vollzugs des RHG⁶⁴ aufgebaut wird. Die Plattform ermöglicht einen sicheren Austausch der harmonisierten Daten zwischen Registern für administrative Zwecke und zwischen einzelnen Registern und dem BFS für die Erstellung von Statistiken. Im aktuellen Finanzplan 2008–2010 sind bereits die Aufbaukosten der IKT-Plattform enthalten, nicht aber die ab 2011 anfallenden Betriebskosten. Diese sollen nach Möglichkeit durch den IKT-Wachstumsfonds des Bundes finanziert werden, so dass gegenüber dem Finanzplan 2008–2010 keine zusätzlichen Ausgaben für den Bund entstehen.

Beratung, Forschung und Entwicklung

Die Nutzer des neuen Systems müssen mit den neuen Anforderungen an die Analyse von Stichprobendaten vertraut gemacht werden. Um ihnen den Zugang zu den Erhebungsdaten zu ermöglichen, wird das BFS massgeschneiderte Unterstützungs- und Ausbildungsmassnahmen bereitstellen. Die für Forschung und Entwicklung vorgesehenen Mittel decken ausserdem die Kosten für die Unterstützung durch externe Expertinnen und Experten in der Konzeptions- und Realisationsphase des neuen Systems (2008 bis 2011). Ergebnisstudien führt das BFS in der Regel mit eigenen Ressourcen durch; für spezifische Fragestellungen können mit den bewilligten Krediten auch zusätzliche Ergebnisanalysen durch externe Forschende finanziert werden. Mit diesem Sachkredit werden ferner auch die für den Aufbau, die Umsetzung und die Weiterentwicklung benötigten Temporärstellen finanziert. Der Entwicklungsbereich berücksichtigt auch die Erschliessung neuer Informationsquellen im Registerbereich.

Verschiedener Betriebsaufwand

Dieser umfasst hauptsächlich die Aufwendungen für die Durchführung der Erhebungen (Posttaxen, Produktion, Versand und Aufbereitung der Erhebungsformulare, Durchführung der Telefoninterviews). Im Gegensatz zur Strukturhebung, die konstante Kosten bewirkt, beinhalten die thematischen Erhebungen verschiedene Stichprobengrössen, die unterschiedliche Kosten verursachen. Aus diesem Grund weist diese Ausgabe starke jährliche Schwankungen auf. Es handelt sich hier im Wesentlichen um mehrjährige Verpflichtungen gegenüber Dritten, die auf die ope-

rationale Abwicklung von Erhebungen spezialisiert sind und diese in mehrjährigen Mandatsverhältnissen für das BFS durchführen werden.

3.1.4 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Volkszählung in den Jahren 2008–2015

Die Neuausrichtung der Volkszählung ab 2010 ist seitens des Bundes abhängig von den Personal- und Informatikressourcen sowie weiteren benötigten Sachmitteln. Die zeitliche Sicherstellung der Modernisierung der Volkszählung auf den Stichtag vom 31. Dezember 2010 setzt voraus, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Vorbereitungsarbeiten beim Bund abgeschlossen sind. Damit das neue Erhebungssystem nachhaltig betrieben und weiterentwickelt werden kann und langfristig gesichert ist, sind die notwendigen Mittel für das Personal sowie für die Sach- und Betriebsausgaben rechtzeitig zur Verfügung zu stellen – für die Vorbereitungsarbeiten 2008–2010 und anschliessend für den Betrieb der Erhebungs-, Auswertungs- und Diffusionsinfrastruktur sowie die Weiterentwicklung ab 2011.

Mit Blick auf die Komplexität und die Mehrjährigkeit der mit der Umsetzung verbundenen Projekte und um eine ökonomische und effiziente Mittelverwendung zu gewährleisten, erachtet der Bundesrat einen Zahlungsrahmen für die Periode 2008–2015 als geeignetes Finanzierungsinstrument.

Da für die Beauftragung verwaltungsexterner Expertinnen und Experten zudem auch überjährige Verpflichtungen eingegangen werden, deren Zahlung nicht ins gleiche Jahr der Auftragserteilung fällt, wird für diesen Teil ein Verpflichtungskredit beantragt. Die Zahlungen aus dem Verpflichtungskredit werden dem Zahlungsrahmen angerechnet.

Daher wird den eidgenössischen Räten zusammen mit der Botschaft ein Zahlungsrahmen von 69,2 Millionen Franken und ein Verpflichtungskredit von 21.5 Millionen Franken, für die Jahre 2008 bis 2015 beantragt.

3.1.5 Weitere Auswirkungen auf den Bund

Die Bundesverfassung⁶⁵ bestimmt in Artikel 149 Absatz 4, dass die Nationalratssitze nach der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt werden. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976⁶⁶ hat sich bisher auf die Wohnbevölkerungszahlen aus der Volkszählung gestützt. Der Bundesrat legt nun die Wohnbevölkerungszahlen anhand der Registererhebungen verbindlich fest und wird sie im Bundesblatt veröffentlichen. Damit liegt die für die Zuteilung der Nationalratssitze notwendige gesetzliche Grundlage neu im Volkszählungsgesetz vor. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte muss festlegen, welches Jahr für die Zuteilung der Nationalratssitze massgebend ist.

⁶⁵ SR 101

⁶⁶ SR 161.1

3.2

Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die Sicherstellung der Modernisierung der Volkszählung setzt auch bei Kantonen und Gemeinden voraus, dass bis zum Stichtag vom 31. Dezember 2010 die im Zusammenhang mit der Registerharmonisierung anfallenden Aufgaben rechtzeitig abgeschlossen werden. Bei der Registerharmonisierung fallen für die Kantone und Gemeinden einmalige Investitionskosten für die Harmonisierung der Register, die Einführung der Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren und teilweise der Einführung der physischen Wohnungsnummerierung an. Zudem fallen Aufwendungen für Softwareanpassungen bei den Einwohnerregistern an. Auch die Einführung der Sozialversicherungsnummer (SVN) in den verschiedenen Registern bedingt Investitionen, bevor der Datenaustausch zwischen den Registern automatisiert erfolgen kann und eine Verknüpfung der Informationen verschiedener Personenregister bei Bund, Kantonen und Gemeinden für statistische Zwecke möglich wird. Mit der Harmonisierung der Personenregister entstehen nachhaltige Synergien und Einsparungen für die Statistik und für die übrige Verwaltung. Die Planung geht davon aus, dass durch die Registerharmonisierung in den Kantonen und Gemeinden ab 2011 ein Nutzen von mindestens 1,8 Millionen (Kantone) und 5,0 Millionen Franken (Gemeinden) zu erwarten ist, insbesondere durch Optimierungen im Zivilstands- und Einwohnerkontrollwesen⁶⁷. Die finanziellen Auswirkungen für diese nachhaltig wirkenden Massnahmen wurden in der Botschaft zur Harmonisierung amtlicher Personenregister detailliert aufgezeigt⁶⁸.

Für die Vorbereitung, Erfassung und Aufarbeitung der alle 10 Jahre stattfindenden Volkszählung haben die Kantone und Gemeinden bei der Volkszählung 2000 rund 68 Millionen Franken ausgegeben. Bei den Kantonen und Gemeinden sind deshalb im Vergleich zur Zählung von 2000 Einsparungen bis 68 Millionen Franken möglich, Mittel, die die Kantone und Gemeinden in Zukunft – falls sie das wünschen – in die Aufstockung von Stichprobenerhebungen investieren können. Im Rahmen der Datenerhebungen ab 2010 fallen für die Kantone nur Kosten an, wenn sie das vom Bund geplante jährliche Standardprogramm gemäss ihren Bedürfnissen aufstocken wollen.

Bei einer Verdoppelung der mit den Mitteln aus dem Zahlungsrahmen finanzierten Strukturhebung durch die Kantone würden bei den Kantonen jährliche Kosten von rund 1,73 Millionen Franken anfallen. Falls die Kantone die Strukturhebung zwischen 2010 und 2015 immer verdoppeln würden, müssten sie Kosten von rund 9,2 Millionen Franken tragen.

Die finanziellen Auswirkungen einer Verdoppelung der Strukturhebung auf einzelne Kantone sind aus der Tabelle 13 ersichtlich.

⁶⁷ Vgl. Botschaft vom 23. Juni 2006 zur Harmonisierung amtlicher Personenregister BBl 2006 427, Ziff. 4.5, Tabelle 5.

⁶⁸ BBl 2006 428, Ziff. 4.4.2, Tabelle 3.

**Jährliche Zusatzkosten in Franken für die Kantone am Beispiel
des Jahres 2012 bei einer Verdoppelung der Stichprobe der Strukturerhebung
von 200 000 auf 400 000**

Kanton	
ZH	295 742
BE	226 847
LU	83 066
UR	8 242
SZ	30 502
OW	7 685
NW	8 824
GL	9 049
ZG	23 711
FR	57 282
SO	57 907
BS	44 573
BL	61 469
SH	17 393
AR	12 680
AI	3 464
SG	107 318
GR	44 331
AG	129 751
TG	54 241
TI	72 720
VD	151 830
VS	64 556
NE	39 802
GE	98 037
JU	16 168
Schweiz	1 728 057

Bei der Bundesratsvariante werden insbesondere die Gemeinden entlastet. Sie hatten in den früheren Volkszählungen die Hauptlast der Arbeiten zu tragen. Mit den Registererhebungen können die Gemeinden und Kantone deutlich entlastet werden, die Registerführung ist eine von der statistischen Erhebung unabhängige Verwaltungsaufgabe, und die Registererhebung wird weitestgehend automatisiert erfolgen. Die in der Bundesratsvariante vorgesehenen Erhebungen werden – im Unterschied zur Vollerhebung – vom BFS abgewickelt und verursachen bis auf die Behandlung der Restfälle keine Belastung bei den Gemeinden. Die Kantone werden einen geringen Mehraufwand zu leisten haben, weil sie regelmässig zusammen mit den Gemeinden den Informationsbedarf des Kantons abstimmen und einen allfälligen Aufstockungsbedarf festlegen, finanzieren und bekannt geben müssen. Im Bereich der Koordination und Finanzierung der Befragungen sind die Kantone Ansprechpartner des Bundes.

Durch die jährliche Erhebung und die amtliche Veröffentlichung der Wohnbevölkerungszahlen alle vier Jahre müssen die Kantone ihre kantonalen Wahlrechtsbestimmungen auf das Zusammenspiel mit den neuen Bundesstatistiknormen prüfen und rechtzeitig eine nahtlose Harmonisierung ihrer kantonalen Normen mit dem neuen Bundesrecht in die Wege leiten.

3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Mit der neuen integrierten Erhebungsmethode kann eine deutliche Entlastung der befragten Personen erreicht werden, die Investitionen in das neue System sind nachhaltig und auf eine langfristige Nutzung ausgerichtet. Durch den Verzicht auf die zusätzliche Befragung der Wohneigentümer werden Private und Unternehmen entlastet. Die Vorlage hat keine weiteren Auswirkungen und Regulierungsabsichten.

3.4 Andere Auswirkungen

3.4.1 Auswirkungen auf Städte, Agglomerationen

Mit der Einführung der Bundesratsvariante werden gewisse Verluste in der räumlichen Detaillierung entstehen. Davon betroffen sind insbesondere Analysen von kleinräumigen Regionen (kleine Gemeinden und Quartiere), die Abgrenzung von kleinen Bevölkerungsgruppen (beispielsweise das Pendlerverhalten in kleinen Gemeinden und Stadtquartieren⁶⁹) oder die Raumtypologisierung. Hingegen können mit der Einführung der Neukonzeption zahlreiche Basisdaten neu jährlich ermittelt und zur Verfügung gestellt werden. Die nur alle 10 Jahre mögliche Aktualisierung der Basisdaten würde somit der Vergangenheit angehören.

Im Rahmen der vom BFS in Auftrag gegebenen Studie «Neukonzeption Volkszählung – Pendlermobilität» wurde der Ersatz der bisher im Rahmen der Volkszählung erhobenen Daten im Bereich Pendlermobilität konzeptionell untersucht⁷⁰. Es hat sich gezeigt, dass ein grosses Bedürfnis nach Daten zur Gesamtmobilität mit Mindestrepräsentativität auf Stufe von Regionen bzw. Agglomerationen besteht. Die Pendlermerkmale wären darin prominent, aber im Zusammenhang mit allen Verkehrszwecken im Personenverkehr zu erheben. Heute macht allein der Freizeitverkehr rund 44 % des Gesamtverkehrsaufkommens aus. Diese Gesamtverkehrsoptik entspricht in etwa dem Niveau, wie es mit dem Mikrozensus zum «Verkehrsverhalten» für gewisse Verdichtungsregionen erreicht wird.

Für kleinräumige Planungen und Analysen (Städte, Gemeinden, Quartiere), Regionalisierung und Raumtypologisierung sowie weitere Anwendungen wie Verkehrsmodellierung, ÖV-Angebotsplanungen besteht hingegen ein Bedürfnis nach Daten, welche den Pendlerverkehr räumlich möglichst präzise und umfassend wiedergeben

⁶⁹ Wie in Ziffer 1.2.3 gezeigt, sind bei der Bundesratsvariante nach der Kumulation der Ergebnisse der Strukturhebung von 5 Jahren Aussagen zu Bevölkerungsgruppen auf Gemeindeebene möglich. Wenn also beispielsweise 30 Personen von Büren an der Aare nach Bern pendeln würden, könnte diese Gruppe entdeckt werden.

⁷⁰ Der Bericht «Neukonzeption Volkszählung – Pendlermobilität», Infras, April 2006 (im Auftrag des BFS) stellt in einer umfassenden Analyse die Anforderungen an die Pendlerinformationen für verschiedene Nutzer dar.

(mindestens Stufe Gemeinden). Mit der Umsetzung der Bundesratsvariante wird die Information zum Pendlerverhalten nicht mehr in der gleichen räumlichen Auflösung angeboten werden können. Die genannte Studie zeigt, dass mit heute bestehenden Erhebungen kein vollständiger Ersatz geschaffen werden kann. Alternativen bilden die Strukturenerhebung, der Mikrozensus «Verkehrsverhalten», die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) oder in Zukunft die Auswertung weiterer Register wie in Ziffer 1.2.2 dargelegt. Bisher bildeten die Pendlerdaten eine von mehreren Basisinformationen für die alle 10 Jahre durchgeführte Bestimmung der Agglomerationen.

Die Agglomerationen gehören zu den ältesten Raumgliederungen, die die Schweiz kennt. Die Verwendung des Begriffs «Agglomeration» in Projekten oder Dokumenten aus den Bereichen Politik, Justiz und Verwaltung ist jedoch bei weitem nicht einheitlich oder präzise⁷¹. Die Agglomerationen oder urbanen Regionen werden auch in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich definiert, und es gibt zurzeit keine Definition, die auf europäischer Ebene als Referenz dient.

In der Schweiz wurde die Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einer Agglomeration bisher alle 10 Jahre im Rahmen der Ergebnisse der Volkszählung mit Hilfe von 5 Kriterien – eines davon sind die Pendlerdaten – und zugehörigen Schwellenwerten bestimmt (vgl. Anhang 4). Dabei können Grenzfälle auftreten, die einen gewissen Ermessensspielraum zulassen, gerade weil die Definition auf Bundesebene rechtlich nicht bindend ist und die Basisdaten bisher nur alle 10 Jahre vorlagen.

Heute beinhaltet der Begriff «Agglomeration» in der Schweiz mehrere Dimensionen (vgl. Anhang 4): Er stellt nicht nur eine Kategorie der räumlich-territorialen Struktur des Landes dar, er deckt auch eine ganze Reihe der spezifischen Probleme von Grossstädten ab (A-Probleme: Armut, Ausländer, Arbeitslosigkeit etc.). Zudem wird der Agglomerationsbegriff heute als neue, potenzielle institutionelle Ebene genannt. Deshalb wurde in den letzten Jahren aus den Bereichen Politik, Statistik und Wissenschaft neue Erwartungen und Anforderungen an die Definition von Agglomerationen, Metropolen und von urbanen respektive ländlichen Gebieten formuliert.

Neben den genannten neuen Anforderungen aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft hat auch die Neukonzeption der Volkszählung dazu geführt, dass das BFS in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) ein Projekt lanciert hat, um die Notwendigkeit und Machbarkeit einer neuen Definition der Agglomerationen zu evaluieren.

Die modernisierte Agglomerationsformel wird einer breiten Vernehmlassung unterzogen und mit den interessierten Kreisen ausführlich diskutiert werden. Dazu ist eine aktive Teilnahme verschiedener Partner und Experten erforderlich. Das sind insbesondere das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), welches für die Agglomerationspolitik zuständig ist, und die Tripartite Agglomerationskonferenz. Es gilt einen Vorschlag einer neuen Agglomerationsdefinition zu entwickeln, die den Anforderungen aller Beteiligten entspricht und die Verfügbarkeit der Daten aus dem Erhebungssystem der amtlichen Statistik berücksichtigt. Durch die Neukonzeption der Volkszählung werden zwar keine flächendeckenden Pendlerdaten mehr verfüg-

⁷¹ Der Bericht «Agglomerationen in der Schweiz, Inventar der aktuellen politisch-administrativen Vorhaben und Beurteilung der Zweckmässigkeit der Agglomerationsdefinition des BFS», Markus Spinatsch, November 2005 (im Auftrag des BFS), gibt eine genaue Beschreibung der verschiedenen Agglomerationsdefinitionen sowie deren Verwendung.

bar sein. Andererseits werden zahlreiche Basisdaten durch die Bundesratsvariante jährlich ermittelt, so dass die Agglomerationszuordnungen künftig nicht mehr nur im Abstand von 10 Jahren bestimmt werden können.

3.4.2 Sicherstellung des Datenschutzes

Der Datenschutz wird durch das Bundesstatistikgesetz und das Datenschutzgesetz sichergestellt. Alle Daten werden streng vertraulich behandelt und nur für nichtpersonenbezogene Zwecke, insbesondere für Forschung, Planung und Statistik verwendet. Sobald die Daten der Volkszählung bereinigt sind, werden sie anonymisiert und die Personenbezeichnungen vernichtet. Die Verwendung der Adressen für die Stichprobenziehung ist in Artikel 16 Absatz 3 RHG⁷² geregelt. Die Resultate der Erhebung dürfen nur so veröffentlicht werden, dass die betroffenen Personen nicht bestimmbar sind. Der Bundesrat erlässt zudem nähere Bestimmungen über den Datenschutz, insbesondere über die Rechte der Auskunftspflichtigen und die Vernichtung der Erhebungspapiere nach der Datenerfassung. Wer mit der Durchführung der Volkszählung beauftragt ist, untersteht dem Amtsgeheimnis (Art. 14 Abs. 2 BStatG⁷³, Art 12 Abs. 6 Entwurf des Volkszählungsgesetzes, Art. 320 StGB⁷⁴). Die Anforderungen an den Datenschutz und das Amtsgeheimnis werden in Artikel 10 VZG geregelt.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Das Vorhaben ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007⁷⁵ nicht erwähnt. Damals war noch zu wenig klar, inwiefern die Volkszählung 2010 neu konzipiert werden soll. Inzwischen wurden mit den Entscheiden des Parlaments zur Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister die notwendigen Voraussetzungen geschaffen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit des Volkszählungsgesetzes

Artikel 65 Absatz 1 BV verpflichtet den Bund, statistische Erhebungen über Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt vorzunehmen. Diese Sachgebiete sind sehr weit gefasst. Die Verpflichtung erstreckt sich somit gebietsübergreifend auf alle aus statistischer Sicht wichtigen Bereiche, unabhängig davon, ob dem Bund im einzelnen Bereich eine materielle Sachkompetenz zukommt. Die Statistikkompetenz des Bundes ist eine umfassende: Sie beinhaltet die Anordnung, Organisation und Durchführung von Erhebungen ebenso wie die Auswertung der Resultate und die Ausgestaltung der verschiedenen Verfahren unter Einschluss der dabei zu verwendenden technischen Hilfsmittel.

⁷² SR 431.02

⁷³ SR 431.01

⁷⁴ SR 311.0

⁷⁵ BB1 2004 1149

5.2

Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159, Absatz 3 BV müssen Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, von der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte gutgeheissen werden.

Im Rahmen der vorliegenden Botschaft gilt diese Bestimmung für den Bundesbeschluss über die Finanzierung der Volkszählung.

5.3

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Das totalrevidierte Volkszählungsgesetz umfasst folgende Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen:

Artikel 3 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Grundgesamtheiten und Erhebungsmerkmale zur Volkszählung in einer Übersicht festzulegen. Diese Übersicht entspricht in weiten Teilen dem Informationsauftrag der Volkszählung 2000, geht sogar darüber hinaus, indem eine grössere Themenbreite und Aktualität vorhanden sein wird. Der Bundesrat aktualisiert die Übersicht regelmässig nach vorheriger Konsultation der Kantone.

Artikel 4 Absatz 3 überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, nähere Vorschriften zur Volkszählung im Allgemeinen zu erlassen. In dieser Verordnung zum Volkszählungsgesetz wird er in grundlegender Weise insbesondere die Ausgestaltung und Durchführung der Volkszählung in praktischer Hinsicht näher umschreiben, die Merkmale des Erhebungsgegenstandes definieren, die für die Verknüpfungen notwendigen Identifikatoren und die zu ergreifenden qualitätssichernden Massnahmen bestimmen.

Artikel 5 Absatz 4 überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, das BFS zu ermächtigen, nähere Einzelheiten zur anderweitigen Lieferung der Registerdaten zu erlassen für den Fall, dass die amtlichen Personenregister nicht fristgerecht für die Volkszählung 2010 harmonisiert vorliegen.

Artikel 6 Absatz 3 beauftragt den Bundesrat, zu jeder Stichprobenerhebung nähere Vorschriften zu erlassen. Diese Vorschrift führt zu einer Revision der bestehenden Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Erhebungsverordnung)⁷⁶. Im Anhang zur Erhebungsverordnung werden die Stichprobenerhebungen einzeln aufgeführt und näher definiert. Die neuen Stichprobenerhebungen sollen nach denselben Kriterien wie die bereits im Anhang aufgeführten Erhebungen aufgenommen und umschrieben werden.

Gemäss Artikel 7 Absatz 3 legt der Bundesrat das Standardprogramm fest, das sich aus der Registererhebung und denjenigen thematischen Stichprobenerhebungen zusammensetzt, die vom Bund unabhängig von den Bestellungen der Kantone durchgeführt werden. D.h. nebst den Kompetenzen gemäss Artikel 6 Absatz 3 hat der Bundesrat auch die Kompetenz, die zu erhebenden Themenbereiche sowie deren Umfang zu bestimmen. Absatz 3 verpflichtet ihn, das Standardprogramm gleich-

⁷⁶ SR 431.012.1

zeitig mit der Übersicht der Grundgesamtheiten und Erhebungsmerkmale zu veröffentlichen.

Artikel 10 Absatz 2 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, bei den thematischen Stichprobenerhebungen eine Auskunftspflicht vorzusehen. Er wird eine allfällig bestehende Auskunftspflicht in der Erhebungsverordnung festlegen, wie dies bereits heute für die aufgeführten Erhebungen individuell der Fall ist.

Artikel 11 Absatz 2 beauftragt den Bundesrat, den Stundenansatz der Aufwandgebühr festzulegen. Hier geht es darum, einen gesamtschweizerisch einheitlichen Ansatz zu garantieren, der sich in einem adäquaten Rahmen bewegt. Diese Festlegung soll in der allgemeinen Verordnung zum Volkszählungsgesetz erfolgen.

Gestützt auf Artikel 12 Absatz 5 erlässt der Bundesrat nähere Bestimmungen über den Datenschutz. Die Rechte der Auskunftspflichtigen und die Vernichtung der Erhebungspapiere nach der Datenerfassung sollen eine nähere Ausgestaltung in der Verordnung zum Volkszählungsgesetz erfahren.

Ergänzende Beschreibung der Bundesratsvariante

Die Bundesratsvariante sieht vor, gleichzeitig ein aus Register- und Stichprobenerhebungen bestehendes, integriertes bevölkerungsstatistisches System aufzubauen. Dieses System wird es erlauben, zwischen 2010 und 2015 sukzessive zusätzliche statistische Informationen bereitzustellen. Mittels periodischen thematischen Erhebungen können Themen aus der bisherigen Volkszählung und anderen Themenbereichen vertieft, bedürfnisorientiert und insbesondere häufiger und damit aktueller als bisher erfasst und für Politik, Wirtschaft und Forschung aufbereitet werden.

Gegenüber dem bisherigen System ermöglicht sie die Bereitstellung zusätzlicher, thematisch breiterer und wesentlich aktuellerer Informationen zu günstigeren Kosten.

a. Die Registererhebungen

Tabelle 1/A1

Aus den harmonisierten Registern und dem GWR verwendete Merkmale

Personen	Gebäude und Wohnungen
– Geburtsdatum und Geburtsort	– Standort des Gebäudes, geokodierte Daten
– Geschlecht	– Gebäudeart
– Zivilstand	– Bauperiode
– Haushaltsart	– Renovationen, Umbauten
– Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlich oder auf andere Weise vom Kanton anerkannten Religionsgemeinschaft	– Anzahl Stockwerke
– Staatsangehörigkeit	– Heizung
– bei Ausländern/innen die Art des Ausweises	– Warmwasseraufbereitung
– Niederlassung oder Aufenthalt in der Gemei zug: Datum und Herkunftsgemeinde	– Stockwerk
– bei Zu bzw. Herkunftsstaat	– Anzahl Wohnräume
– bei Wegzug: Datum und Zielgemeinde bzw. Zielstaat	– Fläche der Wohnung
– bei Umzug in der Gemeinde: Datum	– Küche
– Todesdatum	

Diese Informationen werden flächendeckend und metergenau zur Verfügung stehen. Einzeln oder miteinander verbunden erlauben sie eine Fülle von Auswertungen. Ein grosser Vorteil besteht insbesondere darin, dass die dazu erforderlichen Registererhebungen ohne wesentliche Zusatzbelastung häufiger und auch weitgehend automatisiert durchgeführt werden können.

Vorläufig sind mindestens jährliche Auswertungen vorgesehen. Das jeweilige Referenzdatum ist der 31. Dezember.

Voraussetzungen für die Registererhebung: Die Harmonisierung der Register

Die Harmonisierung der Einwohnerregister umfasst drei Arbeitsschwerpunkte:

1. Harmonisierung der Merkmale;
2. Einführung des Eidgenössischen Gebäudeidentifikators (EGID) und des Eidgenössischen Wohnungsidentifikators (EWID);
3. Einführung der Sozialversicherungsnummer (SVN).

Mit dem RHG sind die rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung der erwähnten Registererhebungen sowie für die Verknüpfung der harmonisierten Personenregister und dem GWR für statistische Zwecke geschaffen worden. Für den Aufbau des Datengewinnungs- und Auswertungssystems sind die Harmonisierung der betroffenen Register gemäss RHG zu realisieren und die Registerdaten für die Statistik zusammenzuführen und aufzubereiten.

Die *Harmonisierung der Merkmale* beinhaltet die Vervollständigung der bereits heute in den Einwohnerregistern geführten Merkmale sowie die Vereinheitlichung der geführten Merkmalsausprägungen und deren Kodierungen. Die genauen Anforderungen und Grundregeln sind in einem vom BFS erarbeiteten und publizierten Merkmalskatalog festgelegt. Bei der Vereinheitlichung der Kodierung handelt es sich in erster Linie um ein technisches Problem des Datenexports; es geht um den Aufbau geeigneter Schnittstellen für den weitgehend automatisierten Datenaustausch zwischen den Einwohnerregistern und dem BFS über eine IKT-Plattform. Das BFS ist für die Lösung dieser technischen Fragen mit den Herstellern von Softwarelösungen für die Einwohnerkontrollen in Kontakt und erörtert mit diesen die entsprechenden Anforderungen. Die Definition des Datenaustauschformats findet im Rahmen des Vereins eCH statt, in welchem Privatpersonen, Firmen und Vertreter der öffentlichen Verwaltung gemeinsam eine optimale Lösung erarbeiten.

Die *Einführung von EGID und EWID* in die Einwohnerregister dient der Verbindung von Personendaten aus den Einwohnerregistern mit Gebäude- und Wohnungsdaten aus dem GWR und ermöglicht die Bildung schweizweit einheitlich definierter Haushalte sowie die Erarbeitung von statistischen Ergebnissen zu den Wohnverhältnissen. Zusätzlich werden nützliche Strukturinformationen für die Stichprobenziehung geliefert. Die Einführung dieser Identifikatoren besteht darin, dass allen in den Einwohnerregistern erfassten Personen die im GWR geführten EGID's und EWID's der von ihnen bewohnten Gebäude und Wohnungen zugeordnet werden. Dies erfolgt über die Gebäudeadresse und über die Lage der Wohnung im Gebäude bzw. über eine physische Wohnungsnummer.

Die Zuordnung des EGID anhand der Gebäudeadresse ist wenig problematisch. Die Zuordnung des EWID hingegen ist insbesondere bei grösseren Mehrfamilienhäusern nicht ohne weiteres machbar, da die Wohnungen anhand von Lagebeschreibungen

oft nicht eindeutig identifizierbar sind. Um dieser Problematik zu begegnen, erlaubt das RHG den Kantonen eine physische Wohnungsnummer einzuführen.

Die *Einführung der SVN* in die Einwohnerregister wird durch das BFS organisiert. Ab 2008 wird die neue SVN gemäss revidiertem AHVG verfügbar sein, so dass ab diesem Zeitpunkt die Einführung in die Einwohnerregister beginnen kann.

Die betroffenen Bundespersonenregister müssen die bereits heute geführten Merkmale harmonisieren sowie neu die SVN aufnehmen.

Für die Umsetzung der Harmonisierung werden den Kantonen und Gemeinden Instrumente zur Verfügung gestellt, die es ihnen erlaubt, eine laufende Prüfung der Qualität der Harmonisierung der Register vorzunehmen (Validierung der Daten). Zusätzlich werden Instrumente zum Fortschritts- und Vollständigkeitscontrolling zur Verfügung gestellt. Im GWR sind bereits heute umfassende qualitätssichernde Massnahmen implementiert, die eine qualitativ hochstehende Nachführung und Bereinigung der GWR-Daten durch die Gemeinden ermöglichen.

Datenübertragung und -aufbereitung

Die Übermittlung der harmonisierten Registerdaten ans BFS erfolgt über eine zentrale IKT-Plattform, die vom BFS aufgebaut und beim Bund betrieben werden soll. Die Daten aus den verschiedenen Registern werden durch ein so genanntes Mappingsystem in ein vereinheitlichtes Exportformat konvertiert, einer ersten Plausibilisierung und Validierung unterzogen und über die IKT-Plattform ans BFS übermittelt. Diese IKT-Plattform, welche im Rahmen des Vollzugs des RHG aufgebaut wird, entspricht technisch und organisatorisch den erforderlichen Sicherheitsansprüchen. Anschliessend werden die aus den verschiedenen Registern erhobenen Daten beim BFS zusammengeführt, abgeglichen und für die statistische Weiterbearbeitung aufbereitet. Dazu gehören inhaltliche Kontrollen und Plausibilitäten, Datenabgleich und -bereinigung (z.B. Eliminieren von Dubletten, Berichtigung und Vervollständigung der Datensätze) und schliesslich die Aufbereitung von statistischen Rohdaten (Primärdaten). Das Ergebnis dieser Operationen sind bereinigte Basisdaten für die weitere statistische Bearbeitung und Datenanalyse.

Sicherstellung der Datenqualität der Registererhebung

Die Qualität der registerbasierten Statistiken hängt sehr stark von der Qualität der ausgewerteten Register ab. Die Registerinformationen sind deshalb laufend einer spezifischen Qualitätskontrolle zu unterziehen, wenn sie für die Statistik genutzt werden sollen. Die verwendeten Register werden von den registerführenden Stellen bei Bund, Kantonen und Gemeinden in guter Qualität geführt. Bei Registern könnten jedoch Mängel bezüglich der Abdeckung (Personen sind nicht erfasst, Personen sind doppelt erfasst) oder bezüglich der Registerinhalte (die gespeicherten Merkmale entsprechen nicht der Wirklichkeit) bestehen. Im Rahmen der Registerharmonisierung sind laufende Fortschritts- und Qualitätskontrollen vorgesehen. Später werden im Bearbeitungsprozess der Registererhebung und -auswertung die Daten laufend auf Inkonsistenzen und Fehler untersucht. Zusätzlich sind periodische Überprüfungen der Abdeckung und der Richtigkeit der Registerinhalte geplant. Dazu werden von den Registern unabhängige Kontrollerhebungen durchgeführt. Eine erste solche Erhebung ist im Anschluss an die erstmalige Registerauswertung 2010 vorgesehen. Weitere werden in 5 jährigen Abständen folgen.

b. Die jährliche Strukturhebung

Tabelle 2/A1

Merkmale, die aus heutiger Sicht in der Strukturhebung zu erfragen sind:

– Art und Jahr des Erwerbs der Schweizer Staatsangehörigkeit	– Höchste abgeschlossene Ausbildung
– zweite Nationalität	– Erlernter und ausgeübter Beruf
– Zugehörigkeit zu einer Kirche oder Religionsgemeinschaft	– Arbeitsmarktstatus
– Stellung im Haushalt	– Stellung im Beruf
– Hauptsprache	– Anzahl Arbeitsstunden pro Woche
– Sprache zu Hause, bei der Arbeit oder in der Schule	– Arbeits- oder Ausbildungsort
– Gegenwärtige Ausbildung	– Dauer für den Arbeits- oder Schulweg
	– Verkehrsmittel
	– Bewohnertyp
	– Miete
	– Anzahl Wohnräume ⁷⁷

Die Strukturhebung wird auf einer jährlichen Stichprobe von 200 000 Personen beruhen. Die Stichprobe wird proportional zur Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt.

Tabelle 3/A1

Stichprobenverteilung nach Kantonen bei einer Stichprobengrösse von 200 000 und 400 000

Kanton	Bevölkerung Stand VZ 2000	Stichprobe 200 000	Verdoppelung
ZH	1 247 906	34 245	68 491
BE	957 197	26 268	52 535
LU	350 504	9 619	19 237
UR	34 777	954	1 909
SZ	128 704	3 532	7 064
OW	32 427	890	1 780
NW	37 235	1 022	2 044
GL	38 183	1 048	2 096
ZG	100 052	2 746	5 491
FR	241 706	6 633	13 266
SO	244 341	6 705	13 411
BS	188 079	5 161	10 323
BL	259 374	7 118	14 236

⁷⁷ Anzahl Wohnräume ist ein Merkmal des Gebäude- und Wohnungsregisters, wird jedoch im Rahmen der ersten Strukturhebungen vom Haushalt erfragt, um unabhängig vom Stand der Registerharmonisierung die Angaben zum Bewohnertyp und der Miete in Bezug zur Wohnungsgrösse zu setzen.

Kanton	Bevölkerung Stand VZ 2000	Stichprobe 200 000	Verdoppelung
SH	73 392	2 014	4 028
AR	53 504	1 468	2 937
AI	14 618	401	802
SG	452 837	12 427	24 854
GR	187 058	5 133	10 267
AG	547 493	15 024	30 049
TG	228 875	6 281	12 562
TI	306 846	8 421	16 841
VD	640 657	17 581	35 162
VS	272 399	7 475	14 951
NE	167 949	4 609	9 218
GE	413 673	11 352	22 704
JU	68 224	1 872	3 744
Schweiz	7 288 010	200 000	400 000

Die Strukturerhebung wird so konzipiert, dass die einzelnen Erhebungen mehrerer Jahre zusammengefasst werden können (Datenpooling). Solche Zusammenfassungen sind gleichbedeutend mit einer Vergrösserung der Stichprobe und erlauben detailliertere Auswertungen nach räumlichen oder inhaltlichen Kriterien. Allerdings verbunden mit einer Ausweitung des Bezugszeitraums, entsprechend einem Durchschnitt über mehrere Jahre. Diese gleitenden Durchschnitte können durch den Einbezug der jeweils neuesten Ergebnisse jährlich erneuert bzw. aktualisiert werden.

Geht man von einem Pooling der Strukturerhebung über drei und fünf Jahre aus, können Ergebnisse zu den nachfolgend dargestellten Bezugszeiträumen zur Verfügung gestellt werden:

Tabelle 4/A1

Erhebungs- zeitraum	Entspricht einem Stich- probenum- fang von ...	Die jeweiligen Ergebnisse beziehen sich auf die folgenden Zeiträume								
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Jahres- erhebung	200 000 Personen									
Pooling über 3 Jahre	600 000 Personen			2010– 2012	2011– 2013	2012– 2014	2013– 2015	2014– 2016	2015– 2017	
Pooling über 5 Jahre	1 Million Personen					2010– 2014	2011– 2015	2012– 2016	2013– 2017	

Werden weitergehende räumliche Detaillierungen gewünscht, wird den Kantonen die Möglichkeit geboten, die Stichprobe auf eigene Kosten gezielt zu erweitern.

c. Die thematischen Erhebungen

Tabelle 5/A1

Übersicht über die periodischen thematischen Erhebungen

Erhebung

Verkehr

Der Mikrozensus Verkehrsverhalten wird seit 1974 alle 5 Jahre durchgeführt. Er ist ein unentbehrliches Instrument für eine ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltige Verkehrspolitik, wie sie das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation definiert (UVEK 2001⁷⁸). Er liefert Masszahlen zur Gesamtmobilität (Pendler-, Einkauf-, Nutz-, Freizeitverkehr) in Bezug auf das Verkehrsverhalten der Personen und dessen Einflussfaktoren, differenziert nach Bevölkerungsgruppen, Regionen, Fahrtzwecken und Verkehrsmitteln sowie Wochentagen. Diese Grundlagen werden bei der Erfolgskontrolle und der Wirkungsanalyse getroffener politischer Massnahmen verwendet und dienen zum Aufbau und Betrieb von Verkehrsmodellen (z.B. Verkehrsmodellierung VM-UVEK (ARE)) und für die Simulation von Verkehrsnachfrage und Verkehrsabläufen nach Fahrtzwecken.

Dabei stehen die Kennziffern zu folgenden verkehrspolitisch und raumplanerisch relevanten Themenbereichen im Vordergrund:

- Verkehrskonzepte: Indikatoren zu deren Erarbeitung in den Agglomerationen und auf dem Land,
- Verhaltensänderungen: Zeitreihen und Kohorteneffekte,
- Verkehrszukunft Schweiz: Verkehrsprognosen, -perspektiven und -szenarien,
- Raum- und Verkehrsplanung auf nationaler und regionaler Ebene: Kennzahlen für die Sach- und Richtplanung,
- Indikatoren zur Nachhaltigkeitsbeurteilung der Raumordnungs-, Energie-, Umwelt- und Verkehrspolitik,
- Infrastrukturplanung: Agglomerationsprogramme, zukünftige Entwicklung der Bahngrossprojekte (ZEB), Funktionalität Nationalstrassennetz,
- Modal Split: Verkehrsteilung motorisierter Individualverkehr/öffentlicher Verkehr/Langsamverkehr nach Fahrtzwecken (Pendler, Einkauf, Geschäft, Freizeit),
- Verkehrsgrundlagen: zur Strategie Freizeitverkehr und zum Langsamverkehr.

Familien und Generationen

Die Haushaltsstrukturen und Lebensformen sowie das Verständnis von Familie haben sich in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt. Familienpolitik ist in der Schweiz zwar föderalistisch geprägt. In den letzten Jahren ist sie aber auch zu einem bedeutsamen Thema in der politischen Diskussion auf Bundesebene

⁷⁸ UVEK 2001, Departementsstrategie UVEK, Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Bern 2001.

geworden. Die Erhebung liefert zentrale Eckdaten zur Situation von Familien und ihrem Wandel in der Schweiz. Sie dient der Familienpolitik bei Bund, Kantonen und Gemeinden sowie den Sozialpartnern.

Die Erhebung liefert Indikatoren insbesondere zu den folgenden familienpolitisch relevanten Themenbereichen:

- Familienformen und -strukturen,
- Pluralisierung der Lebensformen,
- Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit,
- Kinderwunsch und Geburtenhäufigkeit,
- altersspezifische finanzielle Situation und Lebensumstände der Familien,
- Lebenslage der Familien mit Migrationshintergrund,
- Lebensläufe und familiäre Übergänge,
- Wirkungen des Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleichs, Familien und Armutsrisiko,
- familiäre Netze,
- Generationenbeziehungen,
- Transferleistungen zwischen Generationen,
- Leistungen von Familien in späteren Lebenslagen,
- Betreuung von Angehörigen.

Sprachen, Religionen und Kultur

Die Resultate dienen als statistische Grundlagen für zahlreiche Politikbereiche: Rolle des Staates, der Behörden, der Bildungsinstitutionen, der Organisationen usw. in der pluralisierten multikulturellen und multireligiösen Gesellschaft in den Bereichen Recht, Integration, Gleichstellungspolitik, Gesundheits- und Erziehungswesen, Familienpolitik, Arbeitswelt.

Die Erhebung liefert vertiefte Informationen zu den folgenden Themenbereichen:

- Sprach- und Religionsgemeinschaften im Wandel,
- Strukturen der Gemeinschaften,
- Pluralisierung der Sprachen- und Religionslandschaft,
- erlernte Sprachen, angewandte Sprachen und Sprachkompetenzen,
- religiöse Zugehörigkeit, Überzeugung und Ausübung,
- interreligiöse und interkulturelle Beziehungen,
- religiöse und sprachliche Bindung,
- kulturelle Identität und gesellschaftliche Integration,
- Sozialisation, Werte und Normen,
- soziale und politische Partizipation, Beteiligung an bzw. Ausübung von kulturellen Aktivitäten.

Gesundheit

Bevölkerungsstudien auf dem Gebiet der Gesundheit haben in der Schweiz noch keine lange Tradition. Die Daten der Schweizerischen Gesundheitsbefragung sind eine zentrale Informationsquelle für die Gesundheitsberichterstattung, wie sie seit den 80er Jahren in parlamentarischen Vorstössen wiederholt gefordert wurde. Sie erlaubt den Akteuren im Gesundheitswesen, gesundheitspolitische Massnahmen auf ihre Auswirkungen hin zu über-

prüfen. Die Resultate werden zudem von der epidemiologischen und gesundheitswissenschaftlichen Forschung intensiv genutzt.

Die Gesundheitsbefragung liefert namentlich Indikatoren zu folgenden Themenbereichen:

- Gesundheitszustand der Bevölkerung,
- Lebensbedingungen und Einstellungen,
- Verhalten und Lebensstil,
- Prävention,
- Bewältigung von Krankheit und Behinderung,
- Krankheitsfolgen,
- Inanspruchnahme der Gesundheitsdienste,
- informelle Hilfe, Versicherungssituation und selbst getragene Kosten.

Aus- und Weiterbildung

Die Erhebung liefert umfassende Informationen zur Aus- und Weiterbildung der Bevölkerung in der Schweiz. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zur Bildungspolitik, zur Evaluation der Bildungsreformen und zur Weiterentwicklung von Massnahmen im Bildungsbereich. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahre lassen die Bedeutung der Aus- und Weiterbildung und der Bildungssysteme deutlich hervortreten. Berufliche Qualifikation und lebenslanges Lernen sind von grosser wirtschaftspolitischer (Wettbewerbsfähigkeit) und sozialpolitischer Bedeutung (Armut- und Arbeitslosigkeitsrisiken).

Die Erhebung liefert Indikatoren insbesondere zu folgenden Themenbereichen:

- Ausbildungs- und Qualifikationsniveau der Bevölkerungsgruppen und -schichten,
- individuelle (typische und atypische) Bildungslaufbahnen (mit ihren Übergängen und Zugängen),
- Chancengleichheit und Durchlässigkeit im beruflichen Bildungssystem,
- Transition von der Schule ins Erwerbsleben,
- Weiterbildungsverhalten- und -aktivitäten der erwachsenen Bevölkerung, Umfang, Intensität und Nachhaltigkeit der Teilnahme an Weiterbildungskursen,
- Nutzung nach Veranstaltertyp,
- Gründe für Nichtbeteiligung,
- private und ausserberufliche Qualifizierung sowie betrieblich unterstützte Weiterbildung,
- individuelle Gestaltung von Lernformen, -prozessen und -inhalten,
- Qualifikationsverluste,
- finanzielle Aspekte der Aus- und Weiterbildung (u.a. Stipendien, Beiträge aus Fonds, Darlehen, Arbeitgeber).

Ergänzende Beschreibung der Kantonsvariante

Bei der Variante der Kantone sollen die in den harmonisierten Registern verfügbaren Merkmale, wie bei der Bundesratsvariante, jährlich aus diesen Registern erhoben werden. Zusätzlich sollen die nicht in Registern enthaltenen Merkmale mittels einer Vollerhebung erfasst werden. Es werden keine ergänzenden thematischen Erhebungen durchgeführt. Der Befragungsteil besteht ausschliesslich aus einer Vollerhebung mittels Fragebogen bei der gesamten Bevölkerung, die in grösseren Zeitabständen (bisher alle 10 Jahre) zu wiederholen ist. Um ein erneutes Befragen von Registerinformationen zu vermeiden und die Vollerhebung von den in den Registern verfügbaren Informationen zu entlasten, braucht es auch für die Realisierung der Variante der Kantone eine möglichst vollständige Umsetzung der Registerharmonisierung.

Tabelle 1/A2

Aus den harmonisierten Registern und dem GWR verwendete Merkmale

Personen	Gebäude und Wohnungen
– Geburtsdatum und Geburtsort	– Standort des Gebäudes, geokodierte Daten
– Geschlecht	– Gebäudeart
– Zivilstand	– Bauperiode
– Haushaltsart	– Renovationen, Umbauten
– Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlich oder auf andere Weise vom Kanton anerkannten Religionsgemeinschaft	– Anzahl Stockwerke
– Staatsangehörigkeit	– Heizung
– bei Ausländern/innen die Art des Ausweises	– Warmwasseraufbereitung
– Niederlassung oder Aufenthalt in der Gemeinde	– Stockwerk
– bei Zuzug: Datum und Herkunftsgemeinde bzw. Herkunftsstaat	– Anzahl Wohnräume
– bei Wegzug: Datum und Zielgemeinde bzw. Zielstaat	– Fläche der Wohnung
– bei Umzug in der Gemeinde: Datum	– Küche
– Todesdatum	

Merkmale, die aus heutiger Sicht im Rahmen der Vollerhebung zu erfragen sind:

<ul style="list-style-type: none"> – Art und Jahr des Erwerbs der Schweizer Staatsangehörigkeit – zweite Nationalität – Zugehörigkeit zu einer Kirche oder Religionsgemeinschaft – Stellung im Haushalt – Hauptsprache – Sprache zu Hause, bei der Arbeit oder in der Schule – Gegenwärtige Ausbildung 	<ul style="list-style-type: none"> – Höchste abgeschlossene Ausbildung – Erlernter und ausgeübter Beruf – Arbeitsmarktstatus – Stellung im Beruf – Anzahl Arbeitsstunden pro Woche – Arbeits- oder Ausbildungsort – Dauer für den Arbeits- oder Schulweg – Verkehrsmittel – Bewohnertyp – Miete
---	---

Sicherstellung der Datenqualität der Vollerhebung

Auch bei einer Vollerhebung müssen die Resultate der Erhebung überprüft werden. Es sind zwei Genauigkeitsprüfungen vorzusehen. Zum einen eine Schätzung der Genauigkeit der Informationen, die erfolgen kann, indem Antworten der Vollerhebung mit den Resultaten einer Vergleichserhebung – in diesem Fall mit der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) – verglichen werden. Unterschiede der beiden unabhängigen Erhebungen bei identischen Personen müssen anschliessend geprüft und analysiert werden.

Die weitere Genauigkeitsprüfung betrifft die Kontrolle der Abdeckung bzw. der Vollständigkeit der Erhebung. Mögliche Abweichungen zur Realität sind die Überdeckung (es werden Personen mehrmals gezählt) oder eine Unterdeckung (Personen werden bei der Zählung nicht erfasst). Um das Gesamtergebnis der Erhebung zu qualifizieren, müssen diese Fehlerquoten bekannt sein. Diese Kontrolle erfolgt im Anschluss an die Vollerhebung über eine Zusatzerhebung, die in Form einer Stichprobenerhebung durchgeführt wird. Rund 50 000 Personen werden in kurzem Abstand zweimal ähnliche Fragen beantworten müssen. Die Ergebnisse dieser Stichprobenerhebung werden anschliessend mit den Resultaten der Vollerhebung verglichen und in Bezug auf die Über- bzw. Unterdeckung analysiert.⁷⁹ Diese Erhebung zur Feststellung der Unter- bzw. Überdeckung lässt auch Rückschlüsse auf die Qualität der Registererhebung zu (vgl. Anhang 1). Kontrollerhebungen müssen kurz nach der eigentlichen Erhebung durchgeführt werden. Je grösser die Frist zwischen Erhebung und Kontrollerhebung, umso grösser wird die Fehlerquote, die durch die

⁷⁹ Eine Kontrollerhebung wurde in der Schweiz erstmals nach der Volkszählung 2000 durchgeführt. 16 000 Gebäude, 27 000 Haushalte und 50 000 Personen wurden in der ganzen Schweiz im Rahmen dieser Kontrollerhebung noch einmal befragt. Aufgrund der Grösse dieser Stichprobe konnten Schätzungen zur Genauigkeit und zur Abdeckung für grosse Bevölkerungsgruppen, die sieben Grosseeregionen oder in Klassen von Gemeindegrössen (klein, durchschnittlich, gross) gemacht werden.

natürliche Veränderung in der Bevölkerungsstruktur durch Geburten, Todesfälle, Migrationen etc. entsteht.

Tabelle 3/A2

Planungsübersicht der Variante der Kantone

Jahr	Aufgabenschwerpunkte
2008	Registerharmonisierung, inkl. Qualitäts- und Fortschrittscontrolling, Vorbereitung der Erhebungen, Planung der Erhebungsinfrastrukturen (Register- und Vollerhebung)
2009	Registerharmonisierung, inkl. Qualitäts- und Fortschrittscontrolling, Vorbereitung der Erhebungen, Ausschreibungen und Auftragsvergabe zur Realisierung der Erhebungsinfrastrukturen, Testerhebungen
2010	Registerharmonisierung, inkl. Qualitäts- und Fortschrittscontrolling, Aufbau Dienstleistungszentrum, Aufbau Produktionssystem Registerzählung, Testerhebungen. Stichtag im Dezember 2010
2011	Durchführung der Erhebungen, Unterstützung der Gemeinden, Betrieb Dienstleistungszentrum, Datenerfassung, Kontrollprozesse, Abschluss Registerharmonisierung, Aufnahme des Betriebs der jährlichen Registerzählung. Kontrollerhebung und Auswertung
2012	Auswertung der Daten und Diffusion der Ergebnisse, Betrieb der jährlichen Registerzählung
2013	Auswertung der Daten und Diffusion der Ergebnisse, Betrieb der jährlichen Registerzählung
2014	Diffusion der Ergebnisse, Betrieb der jährlichen Registerzählung
2015	Betrieb der jährlichen Registerzählung, Abschlussbericht und erste Vorbereitungen für die Volkszählung 2020
ab 2015	Betrieb der jährlichen Registerzählung, Vorbereitung Volkszählung 2020

Der Abschluss der Volkszählung 2010 wird 2015 erfolgen. Ab 2016 fallen Kosten an für den Betrieb der jährlichen Registerzählung und die Vorbereitung der Volkszählung 2020.

Übersicht der Merkmale der Volkszählungen seit 1850

Jede «Volkszählungsgeneration» muss die Bedürfnisfragen neu für sich beantworten. Man kann die sich im Laufe der Jahrzehnte wandelnden Bedürfnisse gut an der Entwicklung der Merkmale in der Volkszählung ablesen. So gibt es nur wenige Merkmale, die tatsächlich seit 1850 ohne Unterbrechung alle 10 Jahre erhoben wurden, nämlich Name, Vorname, Geschlecht, Zivilstand, Alter, Nationalität, Religion und Beruf. Manche Merkmale «kamen und gingen». Ein Beispiel dafür ist die Dauer der Lehre. Sie wurde 1941 bis 1980 erhoben. Heute werden für diese Information kantonale Lehrvertragsregister und andere Quellen der Verwaltung kontinuierlich aktualisiert und vom BFS statistisch ausgewertet. Selbst die «immer» erhobenen Merkmale wurden im Laufe der Zeit anders definiert oder in anderen Ausprägungen erhoben. So stellten beispielsweise bis zur Volkszählung 1990 die Untermieter eigene Privathaushalte dar. In der Volkszählung 2000 gehörten sie neu zum Haushalt des Vermieters. Ein weiteres Beispiel ist die Kategorie der Erwerbstätigen: Vor 1990 gehörten zu dieser Kategorie nur jene Personen, die pro Woche 6 Stunden und mehr erwerbstätig waren. Ab 1990 wurde diese Limite auf 1 Stunde herabgesetzt. Auch beim Zivilstand gab es Veränderungen: Während es 1850 nur drei Ausprägungen gab, nämlich ledig, verheiratet und verwitwet, ist ab 1880 eine vierte (geschieden) hinzugekommen. Mit der eingetragenen Partnerschaft kommen wiederum neue dazu. Diese Beispiele zeigen, dass jede Epoche ihre Bedürfnisse bestimmt und in entsprechende Anforderungen an die öffentliche Statistik im Allgemeinen und die Volkszählung im Besonderen gestellt hat und stellen muss.

Tabelle 1/A3

Inhalt des Personenfragebogens anlässlich der Volkszählungen von 1850–2000⁸⁰

Fragen	1850	1888	1900	1920	1941	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Name, Vorname, Geschlecht, Zivilstand ¹	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Alter bei der letzten Heirat					X	X	X	X	X		
Anzahl Kinder unter 18 Jahren im Haushalt							X				
Anzahl lebend geborener Kinder aus der letzten Ehe, und Anzahl noch lebender Kinder ²						X	X	X	X		
Anzahl Kinder unabhängig von Alter und Haushaltszugehörigkeit										X	X

⁸⁰ Die vom BFS ergänzte Übersicht stammt aus Bohley Peter, Jans Armin, Malaguerra Carlo; Wirtschafts- und Sozialstatistik der Schweiz. Eine Einführung, Haupt, 3. Auflage, Bern 2000.

Fragen	1850	1888	1900	1920	1941	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Geburtsjahr der im Verlauf der Ehe geborenen Kinder ²					X		X		X		
Geburtsjahr Kinder (1.-4. Kind, letztgeborenes Kind)											X
Ehen vor der gegenwärtigen Ehe								X	X		
Stellung im Haushalt		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Geburtsdatum		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Geburtsjahr	X										
Geburtsort		X	X		X	X	X	X	X	X	X
Heimatort, Nationalität ³	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Aufenthaltsbewilligung (Ausländer)	X					X	X	X	X	X	X
Dauer des Aufenthalts in der Schweiz (Ausländer)			X				X				
Rückkehr ins Ausland im Verlauf des Monats (Ausländer)							X				
Religion	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Muttersprache ⁴		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Umgangssprache										X	X
Wohnort vor fünf Jahren								X	X	X	X
Wohnort vor einem Jahr								X			
Absolvierte Schulen							X	X	X	X	X
Absolvierte berufliche Ausbildung					X	X	X	X	X	X	X
Gegenwärtige Ausbildung							X			X	X
Dauer der Lehre					X	X	X	X	X		
Zertifikate, Diplome, akademische Titel								X	X	X	X
Erwerbsstatus (Erwerbs-/ Nichterwerbsperson)		X						X	X	X	X
Haus- und Familienarbeit, freiwillige Tätigkeit											X
Beruf	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rentner: Beruf vor der Pensionierung									X	X	
Stellung im Unternehmen		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Name, Adresse des Arbeitgebers			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tätigkeit des Unternehmens		X			X	X	X	X	X		
Arbeits-/Studienort			X		X	X	X	X	X	X	X
Dauer des Arbeitsweges, Anzahl täglich zurückgelegter Arbeitswege, benütztes Verkehrsmittel								X	X	X	X
Anzahl Arbeitsstunden							X	X	X	X	X
Nebenverdienst			X	X	X	X	X	X	X		

Fragen	1850	1888	1900	1920	1941	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Heimarbeit			X	X							
Vorliegen von Invalidität und ggf. deren Art			X	X							
Hinterbliebenenstatus der Eltern				X		X					
Wohn- und Aufenthaltsort zum Zeitpunkt der Volkszählung		X	X	X	X	X	X				X
Zweiter Wohnort										X	X

¹ 1850: ledig, verheiratet, verwitwet; ab 1880: auch geschieden; 2000: inklusive Jahr (z.B.: verheiratet seit ...)

² 1941, 1960, 1970, 1980 für verheiratete Frauen, 1950 für verheiratete und verwitwete Frauen

³ 1990, 2000 für Schweizer kein Heimatort; 2000: inkl. Jahr (Schweizer seit ...) sowie Doppelbürgerschaft

⁴ 2000: Hauptsprache

Die Bestimmung von Agglomerationen

Die Agglomerationen gehören zu den ältesten Raumgliederungen, die die Schweiz kennt. Die Verwendung des Begriffs «Agglomeration» in Projekten oder Dokumenten aus den Bereichen Politik, Justiz und Verwaltung ist jedoch bei weitem nicht einheitlich oder präzise⁸¹. Der Bundesrat bezieht sich in seiner Agglomerationspolitik auf die Definition des BFS, ebenso wie der Schweizerische Städteverband (SSV) und der Kanton Bern in seiner Politik des Lastenausgleichs zwischen städtischen Zentren. Dagegen haben die Kantone Freiburg und Neuenburg ihre eigenen Definitionen und Strategien für die Agglomerationen festgelegt; andere Kantone bewegen sich ebenfalls in diese Richtung.

Die Abgrenzung der urbanen Räume und die Unterscheidung zwischen städtisch und ländlich sind auch im internationalen Gebrauch weit verbreitet. Die OECD hat auf der Grundlage des Kriteriums der Bevölkerungsdichte eine Typologie entwickelt, die von drei territorialen Ebenen ausgeht: ländliche Regionen, Übergangsregionen, städtische Regionen. Die Agglomerationen oder urbane Regionen werden jedoch in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich definiert, und es gibt zurzeit keine Definition, die auf europäischer Ebene als Referenz dient. Die vom BFS erarbeitete Stadtraumdefinition geht von einem funktionalräumlichen Konzept urbaner Regionen aus. Gemäss dieser Vorstellung werden Agglomerationen durch wirtschaftlich eng miteinander verflochtene Gemeinden mit einer dominanten urbanen Struktur gebildet.

Die Hauptfunktion der Agglomerationsdefinition des BFS besteht in ihrem Erklärungswert bei der Analyse und Interpretation gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Phänomene in ihrer räumlichen Ausprägung. Damit ist sie ein einfach zugängliches Hilfsmittel für die Raumanalyse. Für den Vollzug von gesetzlichen Aufgaben hingegen, wie zum Beispiel für die Umverteilung von Finanzmitteln, können andere Kriterien als für die Raumanalyse eine wichtige Rolle spielen. Die Definition wurde nicht für solche Zwecke geschaffen. Die Abgrenzung der Agglomerationen durch das BFS erfolgt zwar aufgrund von gesamtschweizerisch einheitlicher und vergleichbarer Kriterien. Auch hat die rein statistisch konzipierte Definition der urbanen Räume im Laufe der Jahre im Alltag von Politik und Öffentlichkeit eine zunehmende Bedeutung erhalten.

Die Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einer Agglomeration wurde bisher alle 10 Jahre im Rahmen der Ergebnisse der Volkszählung mit Hilfe von 5 Kriterien und zugehörigen Schwellenwerten bestimmt. Die zurzeit gültige Definition und die Nomenklatur der Agglomerationen des BFS wurden im Jahr 2003 auf der Grundlage der Volkszählung 2000 aktualisiert. Man gelangte dabei zur Abgrenzung von 50 Agglomerationen und 5 Einzelstädten:

⁸¹ Der Bericht «Agglomerationen in der Schweiz, Inventar der aktuellen politisch-administrativen Vorhaben und Beurteilung der Zweckmässigkeit der Agglomerationsdefinition des BFS», Markus Spinatsch, November 2005 (im Auftrag des BFS), gibt eine genaue Beschreibung der verschiedenen Agglomerationsdefinitionen sowie deren Verwendung.

Agglomerationen werden durch folgende Bedingungen definiert⁸²:

- a. Agglomerationen sind zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20 000 Einwohnern.
- b. Jede Agglomeration besitzt eine Kernzone, die aus der Kernstadt und gegebenenfalls weiteren Gemeinden besteht, die jede mindestens 2000 Arbeitsplätze und mindestens 85 Arbeitsplätze (in der Gemeinde arbeitende Personen) auf 100 wohnhafte Erwerbstätige aufweist. Diese Gemeinden müssen ferner entweder mindestens $\frac{1}{6}$ ihrer Erwerbstätigen in die Kernstadt entsenden oder mit dieser baulich verbunden sein oder an sie angrenzen.
- c. Eine nicht der Kernzone zugehörige Gemeinde wird einer Agglomeration zugeteilt, wenn mindestens $\frac{1}{6}$ ihrer Erwerbstätigen in der Kernzone arbeitet und mindestens drei der fünf folgenden Kriterien erfüllt sind:
 1. Baulicher Zusammenhang mit der Kernstadt; Baulücken durch Nichtsiedelgebiet (Landwirtschaftsland, Wald) dürfen 200 Meter nicht überschreiten.
 2. Die addierte Einwohner-/Arbeitsplatzdichte je Hektare Siedlungs- und Landwirtschaftsfläche (ohne Alpweiden) übersteigt 10.
 3. Das Bevölkerungswachstum im vorangegangenen Jahrzehnt liegt über 10 Prozentpunkte über dem schweizerischen Mittel. (Dieses Kriterium findet nur Anwendung für Gemeinden, die noch keiner Agglomeration angehört haben; für bestehende Agglomerationsgemeinden gilt es unabhängig vom erreichten Wert als erfüllt).
 4. Mindestens $\frac{1}{3}$ der wohnhaften Erwerbstätigen arbeitet in der Kernzone. Schwellengemeinden, die an zwei Agglomerationen angrenzen, erfüllen dieses Kriterium auch dann, wenn mindestens 40 % der Erwerbstätigen in beiden Kernzonen zusammen arbeiten und auf jede einzelne mindestens $\frac{1}{6}$ entfällt.
 5. Der Anteil der im 1. Wirtschaftssektor Erwerbstätigen (Wohnortsprinzip) darf das Doppelte des gesamtschweizerischen Anteils nicht überschreiten.

Heute beinhaltet der Begriff «Agglomeration» in der Schweiz mehrere Dimensionen und er wird unterschiedlich verwendet: Er stellt nicht nur eine Kategorie der räumlich-territorialen Struktur des Landes dar, er deckt auch eine ganze Reihe der spezifischen Probleme von Grossstädten ab (A-Probleme: Armut, Ausländer, Arbeitslosigkeit etc.). Zudem wird der Agglomerationsbegriff heute als neue, potenzielle institutionelle Ebene genannt. Deshalb wurden in den letzten Jahren aus den Bereichen Politik, Statistik und Wissenschaft neue Erwartungen und Anforderungen an die Definition von Agglomerationen, Metropolen und von urbanen respektive ländlichen Gebieten formuliert. Dies auch als Folge der zunehmenden Urbanisierung und der sich daraus ergebenden gesellschaftlichen Phänomene. Hinzu kommen die Erwähnung der Agglomerationen in der Bundesverfassung⁸³ und in der Neugestalt-

⁸² Diese Definition stammt aus: Schuler Martin, Joye Dominique, Dessemontet Pierre; Eidgenössische Volkszählung 2000. Die Raumgliederungen der Schweiz, BFS, Neuenburg 2005.

⁸³ Art. 50 Abs. 3 BV

zung des Finanzausgleichs (NFA)⁸⁴, der Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz⁸⁵ sowie die Genehmigung der Agglomerationspolitik durch den Bundesrat im Jahr 2001.

Neben den genannten neuen Anforderungen aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft hat auch die Neukonzeption der Volkszählung dazu geführt, dass das BFS in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) ein Projekt lanciert hat, um die Notwendigkeit und Machbarkeit einer neuen Definition der Agglomerationen zu evaluieren.

Die erste Etappe des Projektes beinhaltet die Evaluierung des Bedarfs und des geplanten Verwendungszwecks der Agglomerationsdefinition bei den Regionalpartnern und die Sicherstellung der Datenbasis der neuen Definition. Dabei soll eine Agglomerationsdefinition erarbeitet werden, die bei den betroffenen Partnern eine breite Zustimmung findet. Ebenso ist der grenzüberschreitende Aspekt für verschiedene Agglomerationen der Schweiz wichtig, insbesondere für Basel, Genf und Lugano. Er muss daher in den Arbeiten berücksichtigt werden.

Die modernisierte Agglomerationsformel wird einer breiten Vernehmlassung unterzogen und mit den interessierten Kreisen ausführlich diskutiert werden. Dazu ist eine aktive Teilnahme verschiedener Partner und Experten erforderlich, das sind insbesondere das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), welches für die Agglomerationspolitik zuständig ist, und die Tripartite Agglomerationskonferenz. Es gilt einen Vorschlag einer neuen Agglomerationsdefinition zu entwickeln, die den Anforderungen aller Beteiligten entspricht und die Verfügbarkeit der Daten aus dem Erhebungssystem der amtlichen Statistik berücksichtigt. Durch die Neukonzeption der Volkszählung werden zwar keine flächendeckenden Pendlerdaten mehr verfügbar sein. Andererseits werden zahlreiche Basisdaten durch die Bundesratsvariante jährlich ermittelt, so dass die Agglomerationszuordnungen künftig nicht mehr nur im Abstand von 10 Jahren bestimmt werden können.

⁸⁴ BB vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), angenommen in der Volksabstimmung vom 28. November 2004.

⁸⁵ BG vom 6. Oktober 2006 über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturfondsgesetz, IFG), BBl **2006** 8433