



Eidgenössisches Departement des Innern
Pascal Couchepin
Bundesrat
Inselgasse
3003 Bern

Bern, 6. Januar 2006

N:\Benutzer\beug\VERNEHM\Vernehmlassung Volkszählung.doc

Stellungnahme zur Vernehmlassung Volkszählung 2010: Fragen an interessierte Organisationen, Institutionen und politische Parteien

Sehr geehrter Herr Bundesrat Couchepin

Wir beziehen uns auf das Schreiben vom 4. November 2005, mit welchem Sie interessierten Organisationen und Institutionen sowie den politischen Parteien die Gelegenheit geben, eine Stellungnahme zu den Fragen zum Informationsauftrag abzugeben. Wir danken für diese Gelegenheit.

Gerne gestatten wir uns vorerst folgendes festzuhalten: Der Schweizerische Städteverband hat dem Bundesamt für Statistik seine Kritik am formellen Vorgehen und die inhaltliche Ablehnung der Vorlage bereits anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens bei den Kantonen mitgeteilt. Mit Schreiben vom 30. August 2005 wurde diese Haltung auch dem Vorsteher des EDI dargelegt. An der Sitzung der Tripartiten Agglomerationskonferenz haben sowohl die Kantone, wie auch die Kommunalverbände ihre Kritik und die inhaltliche Ablehnung der Vorlage erneut deutlich zum Ausdruck gebracht. Der Präsident der Tripartiten Agglomerationskonferenz, Regierungsrat Werner Luginbühl hat dem Gesamtbundesrat dies mit Brief vom 8. November 2005 schriftlich bestätigt.

Erlauben Sie uns, vor dem Eingehen auf die konkreten Fragen einige grundsätzliche Bemerkungen zum Vorgehen und zur Stossrichtung für die Neukonzeption der Volkszählung 2010 (Entscheidung des Bundesrates vom 10. Juni 2005) darzulegen.

Vorgehen

Der Bundesratsentscheid für die als Grundlage zu dieser Vernehmlassung stehende Variante erfolgte ohne vorgängige Konsultation der Kantone – obschon dies das seit 1998 geltende Volkszählungsgesetz vorsieht – und ohne Konsultation der Kommunalverbände – wie dies unter Berücksichtigung des neuen Art. 50 Abs. 2 und 3 der revidierten Bundesverfassung angezeigt gewesen wäre, um damit die besondere Situation der Städte und Agglomerationen zu berücksichtigen.

Beim gewählten Vorgehen hat sich der Bundesrat damit in Eigenregie für eine Variante entschieden, welche bereits die Methode festlegt, in Grundzügen den finanziellen Rahmen des Bundes absteckt und zu einer äusserst heterogenen Situation bezüglich Datenverfügbarkeit (zeitlich, räumlich) in der ganzen Schweiz führen wird. Diese Variante kommt der faktischen Abschaffung der Volkszählung gleich. Die in der Vernehmlassung unterbreiteten «Fragen zum Informationsauftrag» sind insofern irreführend, als sie sich stets auf die gewählte Variante beziehen. Das in die Vernehmlassung gegebene Dokument verschweigt ausserdem, dass der Vorschlag, die nicht in den Personenregistern vorhandenen Merkmale mittels einer Stichprobenerhebung zu beschaffen, eine Änderung des bestehenden Volkszählungsgesetzes erfordert.

Bei der seit Sommer 2005 stattfindenden zweistufigen Vernehmlassung wurde der Schweizerische Städteverband (SSV) nicht gleichrangig mit den Kantonen in die erste Runde der Stellungnahmen eingeladen. Dieses Vorgehen verkennt die Tatsache, dass in den Schweizer Städten mehr als 3,2 Mio. aller Einwohnerinnen und Einwohner unseres Landes ihren Wohnsitz haben. Die allein für die Städte entstandenen Kosten der letzten Volkszählung 2000 lagen deutlich über 25 Millionen Franken und damit gut dreimal so hoch wie die geschätzten Kosten der Kantone.

Stossrichtung

Der am 10. Juni 2005 gefällte Entscheid muss als historisch bezeichnet werden, weil dieser nichts anderes als die Preisgabe eines während mehr als 100 Jahren ununterbrochen aufgebauten und für alle Raumgliederungen der Schweiz einheitlich verfügbaren statistischen Datensystems bedeutet. Ohne vorgängige Konsultation der beteiligten Ebenen wird damit die Volkszählung als wichtigste, für die gesamte Schweiz einheitliche und verbindliche Strukturerhebung abgeschafft. Die vom Bundesrat präsentierte Alternative sieht demgegenüber eine Registererhebung mit einem nicht näher spezifizierten und auf mehrere Jahre verteilten Stichprobensystem vor.

Der Entscheid, mittels einer Registererhebung die Volkszählung zu vereinfachen und den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten, wird vom Schweizerischen Städteverband unterstützt. Er entspricht Artikel 65, Abs. 2 der revidierten Bundesverfassung. Der Entscheid setzt gesamtschweizerisch harmonisierte Personenregister mit Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren (EGID bzw. EWID) voraus. Die Registerharmonisierung ist grundsätzlich ein eidgenössisches – und damit vom Bund zu finanzierendes – Projekt, da die Städte harmonisierte Register für ihre statistischen Zwecke nicht zwingend benötigen. Die Städte dürfen daher an der Finanzierung des Registerharmonisierungsprojekts auch nicht beteiligt werden. Das Ziel landesweit harmonisierter Personenregister dürfte allerdings bis 2010 nur noch schwer zu erreichen sein. Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass für grosse Städte die Einführung und die systematische Nachführung des EWID bis 2010 nicht realistisch ist. Die in Köniz gemachten Erfahrungen (Pilotprojekt physische Wohnungsnummerierung) haben gezeigt, dass für diese Arbeiten ein grosser Zeitaufwand erforderlich ist. Abgesehen von der erstmaligen Verknüpfung Person / Wohnung ist die Aktualisierung dieser Verbindung zur Zeit noch weitgehend ungelöst. Es ist bezeichnend, dass das Bundesamt für Statistik in seiner Botschaft schon jetzt ausdrücklich die Möglichkeit erwähnt, die erste Registererhebung 2010 allenfalls um ein bis drei Jahre zu verschieben, wenn die Register nicht rechtzeitig harmonisiert werden können.

Viele wichtige und unverzichtbare Merkmale sind allerdings in den Registern nicht vorhanden und werden auch in Zukunft nicht in Registern geführt werden. Sie sind bei den Personen zu erheben. Diese Merkmale bilden die Grundlage zur Bildung vieler Indikatoren von grösster Wichtigkeit (z. B. Neugestaltung Finanzausgleich, soziodemografischer Lastenausgleich). Das vom Bundesrat skizzierte statistische System verschiedener Stichprobenerhebungen ist wenig

konkret. Es wird immerhin mit aller Deutlichkeit klar, dass mit diesem System eine finanzielle Entlastung des Bundes angestrebt wird, was mit der Preisgabe einer für die ganze Schweiz kohärenten Basis an statistischer Information verbunden ist. Die Kantone würden mit diesem System gezwungen, detailliertere Informationen zu bezahlen. Es ist zu erwarten, dass damit sehr viele Varianten entstehen würden, angesiedelt zwischen Minimum und Vollerhebung. Gerade die Städte mit ihren Funktionalräumen – aber auch eine Vielzahl anderer Stellen – wären von einer solchen Heterogenität an statistischer Information besonders betroffen, sind sie doch auf vergleichbare Angaben aus verschiedenen Raumeinheiten angewiesen. Als Beispiel sei die Tatsache erwähnt, dass die Grossstädte Zupendelnde aus praktisch der ganzen Schweiz verzeichnen.

Aus Sicht der Städte und ihrer Funktionalräume entspricht eine Registerzählung mit ergänzender landesweiter Vollerhebung von nicht in Registern verfügbaren Informationen den Bedürfnissen mit Abstand am besten. Sie bildet ausserdem 2010 eine realistische Variante zur definitiven Einführung des EWID in den Städten. Eine dermassen konzipierte Volkszählung ist im Übrigen erheblich günstiger durchzuführen als noch im Jahr 2000. Der Wegfall der gesamten Gebäude- und Wohnungserhebung (Nutzung des landesweiten Gebäude- und Wohnungsregisters GWR) sowie die konsequente Fokussierung auf elektronische Erhebungsformen (Internet) werden zu einer gegenüber 2000 spürbaren finanziellen Entlastung bei Bund, Kantonen und Gemeinden führen. Der vom BFS aufgeführte Betrag von «voraussichtlich über 200 Mio. Franken» muss als nicht seriös kalkuliert zurückgewiesen werden. Die Kosten der Registerharmonisierung, die unseres Erachtens ohnehin durch den Bund getragen werden müssen, dürfen so oder so nicht der Volkszählung zugerechnet werden, da harmonisierte Register primär das Ziel haben, jährliche Bevölkerungsstatistiken durchzuführen.

Frage 1 (Registerharmonisierung)

Frage 1a *Ist es zeitlich möglich die Grundmerkmale der Einwohnerregister bis 2010 zu harmonisieren?*

Zu den Grundmerkmalen des Systems von harmonisierten Registern gehört nebst dem EGID auch das Führen des EWID. Die Ausgangslage für die Erstharmoisierung ist sehr unterschiedlich. Für die Gesamtheit der Städte betrachtet, muss diese Frage aus heutiger Sicht deutlich mit nein beantwortet werden, wie dies unter Frage 1b detailliert erläutert wird. Offen ist ausserdem die Bestimmung des – für Fragen der Volkszählung sowie des Finanz- und Lastenausgleichs entscheidenden – wirtschaftlichen Wohnsitzbegriffs (die Einwohnerregister basieren auf dem zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff).

Frage 1b *Erachten sie die Zuteilung eines Gebäude- (EGID) und eines Wohnungsidentifikators (EWID) für jede Person in den Einwohnerregistern bis 2010 als möglich?*

Die Einführung des Wohnungsidentifikators ist eine zwingende Voraussetzung, um eine saubere statistische Haushaltbildung zu ermöglichen. Die Resultate der Volkszählung 2000 waren diesbezüglich unbefriedigend. Die Städte sind im Speziellen an diesen Resultaten interessiert, weil die Ausprägungen von Haushaltsformen in städtischen Umgebungen wesentlich vielgestaltiger sind als in ländlichen Gebieten.

Ob es gelingt, die Zuteilung eines EWID für jede Person in den städtischen Einwohnerregistern bis 2010 zu realisieren, ist aus heutiger Sicht schwierig zu beurteilen. Für die Gesamtheit aller Städte betrachtet, muss diese Frage allerdings negativ beantwortet werden. Grosse Fragezeichen sind angebracht: Zum einen haben in vielen Fällen noch keine Harmonisierungsarbeiten stattgefunden, zum anderen haben erste Erfahrungen mit der (dazu notwendigen) physischen Wohnungsnummerierung gezeigt, dass für diese Arbeiten ein sehr hoher Aufwand notwendig ist, um die erforderliche Qualität zu erzielen. Zudem fehlt im Moment noch die gesetzliche Grundlage.

Frage 1c *Sind Sie einverstanden, die Volkszählung um ein bis drei Jahre zu verschieben, bis die Registerharmonisierung vollständig realisiert ist.*

Eine Verschiebung der Volkszählung kann aus Sicht des Schweizerischen Städteverbandes nicht in Frage kommen. Schon die Fragestellung (ein bis drei Jahre) lässt für einen solchen Fall Ungutes erahnen; es könnten dann gut und gerne auch mehr als drei Jahre sein. Damit entstünde ein Bruch in der zeitlichen Vergleichbarkeit. Die Organe der öffentlichen Statistik sind jedoch einem wichtigen Grundprinzip verpflichtet, nämlich für die Kontinuität und zeitliche Vergleichbarkeit der grundlegenden statistischen Informationen zu sorgen.

Frage 2 (Informationsauftrag)

Frage 2.1: *Welchen Themen – gemäss Anhang 2 – sollte nach Ihrer Ansicht in den Stichprobenerhebungen Priorität eingeräumt werden?*

Der Schweizerische Städteverband ist – wie eingangs erwähnt – dezidiert der Ansicht, dass die in den Registern fehlenden Merkmale nur durch eine gesamtschweizerische Vollerhebung erhoben werden können, sollen die Ergebnisse kleinräumig verfügbar, beliebig aggregierbar und damit für die verschiedenen städtischen Aktionsfelder von Nutzen sein.

Im Vordergrund stehen folgende Merkmale:

- Alle mit der räumlichen Pendelmobilität (Erwerbstätige und in Ausbildung stehende Personen) zusammenhängenden Aspekte (Firma bzw. Schule, Verkehrsmittel, Dauer, Frequenz, etc). Diese Informationen müssen georeferenziert verfügbar sein und werden in der Planung (Verkehr, Infrastruktur, Schulen), als Input für Verkehrsmodelle, zur Abgrenzung von Funktionalräumen (Agglomerationen) und zur Berechnung von Indikatoren (zum Beispiel für den Bereich Zentrumslasten) benötigt.
- Informationen über die Erwerbstätigkeit und die Arbeitslosigkeit, auf die in vielen Fällen zurückgegriffen muss. Stichprobenerhebungen wie beispielsweise die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung sind zwar aktueller, aber aufgrund des Stichprobenumfangs für die Städte nur von beschränkter Aussagekraft.
- Angaben über Sprachen. Diese Informationen sind unerlässlich für Massnahmen im Bereich der Integration, ein Feld, in welchem die Städte vor grossen Herausforderungen stehen.
- Religion: Da in den amtlichen Personenregistern meist nur die Zugehörigkeiten zu den Landeskirchen geführt werden oder geführt werden dürfen, bietet die Volkszählung für dieses Merkmal die einzige verfügbare Quelle.
- Angaben zur schulischen und beruflichen Ausbildung.
- Belegungsart der Wohnung und Mietpreise. Diese Angaben müssen künftig von den Mietenden bzw. Eigentümer/-innen erbracht werden und sind äusserst wichtig. Auch in diesem Bereich sind Informationen auf dem tiefstmöglichen räumlichen Niveau notwendig.
- Die zweite Nationalität (Doppelbürgerschaft) ist eine wichtige Variable im Rahmen von Analysen zur Integration der ausländischen Wohnbevölkerung.

Frage 2.2: *Welcher Erhebungsrhythmus scheint Ihnen – je nach Thema – geeignet?*

Solange die Grundsatzfrage bezüglich der zu regionalisierenden Informationen ungelöst ist, bleibt die Frage des Erhebungsrhythmus zweitrangig. Im übrigen ist der Detaillierungsgrad der

vom Bundesrat gewählten Stichprobenerhebungen auf einer Stufe, auf welcher adäquate Ausführungen zu diesem Punkt nicht sinnvoll sind.

Frage 2.3: *Welche Detaillierung/Raumgliederung ist – je nach Thema – erforderlich?*

Es liegt auf der Hand, dass für die Städte und ihre Funktionalräume die Verfügbarkeit von statistischen Informationen in räumlich grösstmöglicher Detaillierung von zentraler Bedeutung ist. Dazu gehört einerseits die nächstgelagerte infrakommunale Ebene (Quartier), welche der Ebene der Gemeinden entsprechen. Für zentrale Fragestellungen, beispielsweise in den Bereichen Verkehrs- oder Infrastrukturplanung, sind jedoch raumbezogene Daten mit Angaben der Koordinaten unerlässlich.

3. Schlussbemerkungen

Die Städte verfügen über gut geführte Register und damit entsprechende Angaben zur ihrer Bevölkerung. Das Ziel einer landesweiten Harmonisierung der amtlichen Personenregister ist zu begrüssen und die Erstharmonisierung voranzutreiben. Die laufende Nachführung ist jedoch konzeptionell noch nicht gelöst. Der Schweizerische Städteverband begrüsst im Grundsatz eine Volkszählung 2010 auf der Basis von harmonisierten Registern, gestützt auf Art. 65, Abs. 2 der revidierten Bundesverfassung.

Eine Vielzahl wichtiger Merkmale ist jedoch nicht in Registern vorhanden und sind auch in Zukunft nicht zur Führung vorgesehen. Diese Merkmale sind mittels einer Vollerhebung zu erfassen und können nicht durch Stichproben ersetzt werden. Für die Städte sind kleinräumig verfügbare und vergleichbare Informationen nicht nur für das eigene Stadtgebiet, sondern für das gesamte Gebiet ihrer Funktionalräume, von zentraler Bedeutung. Die vom Bundesrat gewählte Variante bedeutet eine «Zählung à la carte», die den Namen Volkszählung nicht mehr verdient, bei starker Entlastung des Bundesbeteiligung und entsprechender Verlagerung der Kosten auf die unteren Ebenen. Die Möglichkeit für die Kantone, ihre Stichproben gegen Entgelt aufzustocken (bis hin zu einer Vollerhebung), würde zu einem bunten Flickwerk von unterschiedlichen kantonalen Varianten führen. An einer solchen Situation kann niemand ernsthaft Interesse haben, weder die Kantone noch die Kommunen noch der Bund selbst. Dadurch wären kohärente statistische Informationen beispielsweise für Agglomerationen und Metropolräume nicht mehr verfügbar. Nur eine umfassende und qualitativ hoch stehende Vollerhebung über das Gebiet der ganzen Schweiz vermag diese Forderungen zu erfüllen. Die Durchführung bleibt eine grundlegende Aufgabe des Bundes in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden.

Dem finanziellen Aufwand ist dabei besondere Beachtung zu schenken. Gerade die Städte sind an Einsparungen interessiert. Bei der vom Bundesrat gewählten Variante geht das Bundesamt für Statistik von Kosten von 75 Millionen (davon 25 Mio. für die Kantone und Gemeinden, ohne Berücksichtigung von Stichprobenerhöhungen) aus. Die Investitionen in die Registerharmonisierung (49 Mio., davon gemäss BFS 33 Mio. für Kantone und Gemeinden) dürfen konsequenterweise nicht dazu gerechnet werden, werden doch die harmonisierten Register nicht ausschliesslich für die Zählung 2010, sondern für eine danach anschliessende jährliche Bevölkerungsstatistik verwendet. Dazu kommt, dass die Städte mit der Registerharmonisierung keinen zusätzlichen Nutzen erhalten, wenn diese nicht als Basis für eine ergänzende Vollerhebung von nicht in Registern verfügbaren Merkmalen dient. Demgegenüber wird vom Bundesamt für Statistik die Variante mit einer ergänzenden Vollerhebung mit voraussichtlich über 200 Mio. Franken veranschlagt. Diese Zahl muss mit aller Deutlichkeit zurückgewiesen werden, da sie einer seriösen Betrachtung nicht standhält. Sie berücksichtigt nicht den gegenüber 2000 vollständigen Wegfall der Gebäude- und Wohnungserhebung (Ersatz durch das Gebäude- und Wohnungsregister) sowie die namhaften Einsparungen durch die konsequente Ausrichtung der Personenbefragung auf das Internet. Konsequenterweise

betrachtet, muss eine Volkszählung 2010 in der von uns skizzierten Form erheblich günstiger durchzuführen sein als zehn Jahre zuvor.

Mit freundlichen Grüßen

SCHWEIZERISCHER STÄDTEVERBAND
Präsident Direktor

Dr. Marcel Guignard Dr. U. Geissmann
Stadtpräsident Aarau

Kopie:

- Konferenz der Kantonsregierungen
- Schweizerischer Gemeindeverband
- Arbeitsgruppe Statistik des Städteverbandes