

Bern, 25. August 2005

Herrn
Bundesrat Pascal Couchepin
Vorsteher des Eidgenössischen
Departements des Innern
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

***Volkszählung 2010
Stellungnahme des Rats für Raumordnung zum Entscheid des Bundesrats vom 4.
Juli 2005***

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Der Rat für Raumordnung (ROR) entnahm einer Pressemitteilung des EDI vom 4. Juli 2005, dass der Bundesrat sich dafür entschieden hat, die Volkszählung 2010 als reine Registerzählung durchzuführen. Die nicht in den Registern enthaltenen Daten sollen in ein-, zwei- oder mehrjährigen Abständen durch davon getrennte Stichprobenerhebungen komplettiert werden. Die Kantone und Gemeinden sollen diese allenfalls auf eigene Kosten ergänzen können. Die Vergleichbarkeit mit früheren Volkszählungen wird dadurch nicht mehr voll gewährleistet sein. Da die Harmonisierung der Einwohnerregister zwischen Kantonen und Gemeinden wohl bis 2010 nicht zu erreichen sein wird, muss zudem eine Verschiebung der Volkszählung um zwei bis drei Jahre ins Auge gefasst werden.

Der Rat für Raumordnung hat diese Fragen an seiner Sitzung vom 19. August 2005 diskutiert. Er hat den Eindruck gewonnen, dass mit dieser Entscheidung des Bundesrates eine Volkszählung als „reine Registerzählung“ im aktuellen schweizerischen Kontext den Verlust von drei Viertel der Fragen und Informationen der vergangenen Volkszählungen bedeuten würde.

Der Rat für Raumordnung ist insbesondere besorgt darüber, dass für unseren föderalistischen Bundesstaat der ***Verlust von zeitlich und räumlich vergleichbaren Grundinformation für Kantone, Bezirke, Gemeinden und Stadtquartiere*** schwerwiegend wäre. Die Grösse und Repräsentativität der vorgesehenen, von der Registerzählung getrennten Stichprobenerhebungen ist für zahlreiche politisch relevante Fragestellungen ungenügend. Der besondere Wert der Volkszählungen liegt zudem in der Verknüpfung von demografischen, kulturellen und wirtschaftlichen Variablen auf Individualebene, die durch eine Trennung von Vollerhebungen auf Basis der Einwohnerregister und Stichprobenerhebungen nicht mehr gegeben wäre. Dies würde auch ***das Ende der Rolle der Volkszählung als Referenzstatistik für zahlrei-***

che andere statistische Erhebungen bedeuten (etwa für Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, Haushalte und Familien, Pendlerverhalten, Haupt- und Umgangssprachen, städtischen Agglomerationen, Gemeindetypen usw.).

Der Rat für Raumordnung gibt zu Bedenken, dass das Konzept von Registererhebungen anstelle von traditionellen Befragungen mittels Fragebogen in nordischen Ländern seit den 1980er Jahren angewandt wird. Belgien, die Niederlande und Österreich gehen seit kurzem ähnlich vor, doch verfügen diese Länder über zentral gesteuerte Einwohner- und Melderegister mit einheitlichen Personenidentifikatoren, die über Jahrzehnte hinweg aufgebaut wurden. Dieses Konzept ist für die Schweiz im Jahre 2000 lediglich im Bereich der Gebäude- und Wohnungen realisiert worden, indem die Volkszählung gemäss Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung zum Ausgangspunkt für die Einführung eines eidgenössischen Wohnungs- und Gebäuderegisters wurde. Im Bereich der Personen und Haushalte war ursprünglich vorgesehen, den Übergang zu einer Registererhebung bis 2010 zu vollziehen.

Verschiedene Vorbedingungen hätten dazu gemäss internationalen Erfahrungen und Standards zwingend realisiert sein müssen:

- Eine **inhaltliche und konzeptionelle Harmonisierung der kommunalen oder kantonalen Einwohnerregister**, inklusive eine einheitlichen Definition des Wohnsitzes, besonders bei Personen mit mehreren Domizilen. Im Weiteren muss die Zusammensetzung der Haushalte in den Registern enthalten sein, um die statistische Verknüpfung mit den Wohnungen sicherzustellen.
- Die **Einführung einer allgemein gültigen Identifikationsnummer für alle Einwohner** des Landes, die es erlauben würde, für statistische Zwecke Informationen aus anderen Registern zu beziehen. Schweden etwa kombiniert die Angaben aus zehn verschiedenen Registern – und hat trotzdem periodisch noch Vollerhebungen mit reduziertem Fragekatalog durchgeführt.
- Ein klares Konzept, wie der **Informationsauftrag der Volkszählung 2010** zu erfüllen ist, bei den nicht in den schweizerischen Registern enthaltenen Informationen (Ausbildung, Erwerb, Bildung, Sprachen, Konfessionen, Arbeitsplatz, Arbeitspendeln, Eigentumsverhältnisse etc.): durch Vollerhebung wie bisher oder allenfalls mittels repräsentativer Stichproben (und in diesem Falle für welche Kantons- und Gemeindegrößen).

Der Rat für Raumordnung weist darauf hin – und dies wird offenbar vom BFS selbst anerkannt –, dass eine **flächendeckende Registerharmonisierung in den nächsten Jahren** nicht zu erreichen ist, da der Bund für die Durchsetzung (noch) nicht die nötigen Kompetenzen und Mittel hat. Die politischen Diskussionen um die Einführung einer nicht sprechenden Personalnummer sind – angesichts der datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten und Bedenken – spät an die Hand genommen worden. Es ist unseres Erachtens weiterhin mit Widerstand aus Datenschutzkreisen zu rechnen. Nicht zuletzt ist der Ausgang eines eventuellen Referendums unsicher.

Der Ausbaugrad, die Zugänglichkeit und vor allem die räumliche Vergleichbarkeit von Registern (Einwohnerregister, Steuerregister, Betriebsregister mit Angaben der Beschäftigten,

Bildungsregister etc.) liegen in der föderalistischen und liberalen Schweiz weit hinter zentralistischen Ländern zurück. Diese Länder können heute aufgrund eines vernetzten Registersystems und einer ausgebauten Meldepflicht auf eine Direktbefragung der Bevölkerung verzichten.

Der Entscheid für eine „reine“ Registererhebung 2010 bedeutet in der Schweiz unter diesen Bedingungen die Abschaffung der Volkszählung als einheitlich konzipierte Gesamterhebung für die Eidgenossenschaft mit umfassender Information auf Individualebene. Datenreihen, die über 150 Jahre Geschichte des schweizerischen Bundesstaates regelmässig erhoben wurden, würden ersatzlos hinfällig. Die Kombinationen von gleichzeitig gewonnenen Daten über Demografie, Ökonomie, Kultur, Wohnen und Mobilität für alle räumlichen Einheiten der Schweiz und verschiedenste Fragestellungen von Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Wissenschaft würde unmöglich.

Der Rat für Raumordnung hebt zudem hervor, dass die bisherige Diffusionspraxis der Ergebnisse von Volkszählungen diese zu einem demokratischen Instrument im Dienste einer transparenten Politik gemacht hat. Im gegenwärtigen Zeitpunkt würde die Schweiz **bei einem Verzicht auf die Volkszählung 2010 staatspolitisch und wissenschaftlich wesentliche Informationen ersatzlos verlieren**. Sie würde sich (angesichts fehlender Alternativen) im Bereich der Statistik ausserhalb der internationalen Verpflichtungen stellen, die sie eingegangen ist und sie müsste mittelfristig mit bedeutenden Kosten für alternative bzw. zusätzliche Erhebungen rechnen.

Der Rat für Raumordnung ist der Ansicht, dass auch 2010 eine Volkszählung durchgeführt werden sollte, die ein Qualitätsniveau aufweist, wie es in den letzten Jahrzehnten durch die Beteiligung der Bevölkerung, der Kantone und Gemeinden erreicht wurde. Dies bedeutet in der gegenwärtigen Situation, dass **erneut eine Vollerhebung mittels Personenfragebogen durchzuführen** ist. Für eine seriöse Prüfung und Vorbereitung von überzeugenden Alternativen ist es bereits zu spät, wie auch die internationalen Erfahrungen zeigen.

Der Rat für Raumordnung betrachtet eine **breit abgestützte, politisch und wissenschaftlich fundierte Diskussion über die Zukunft der eidgenössischen Volkszählung nach 2010 als notwendig**. Nach dem Vorbild anderer Staaten (z.B. Frankreich oder USA) ist dabei auch die Verbindung von Stichproben, Vollerhebungen, Registernutzung und Befragungen neu und zukunftsorientiert zu diskutieren. Dies lässt sich nicht übers Knie brechen, ohne das historische und wissenschaftliche Erbe zu gefährden, welches die Volkszählungen bedeuten.

Der Rat für Raumordnung ist überzeugt, dass die gegenwärtigen methodischen, inhaltlichen, politischen und rechtlichen Vorarbeiten zur Volkszählung 2010 den Anforderungen an ein mittel- und längerfristiges Reformprogramm nicht genügen, welches zeitlich und finanziell machbar ist und die nötige Unterstützung durch Bundesstellen, Kantone, Gemeinden, Wirtschaft und Wissenschaft erhält. **Wir bitten Sie daher, sehr geehrter Herr Bundesrat Couchepin, die Entscheidung nochmals zu überprüfen**. Eine moderne Informationsbereitstellung ist ein zentrales Steuerungs- und Planungsinstrument für zahlreiche Nutzer in Verwaltung, Privatwirtschaft und Wissenschaft. Der kürzlich kommunizierte Bundesratsbeschluss gefährdet diesen Anspruch.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Rat für Raumordnung
Der Präsident

Prof. Dr. Dr. h.c. René L. Frey