

Regierungsrat

Rathaus, Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Statistik
Espace de l'Europe 10
2010 Neuchâtel

20. September 2005

Volkszählung 2010: Stellungnahme zu den Fragen an die Kantone

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 10. Juli 2005, worin Sie uns über den Grundsatzentscheid des Bundesrates zur Volkszählung 2010 (VZ2010) informieren und uns einladen, Stellung zum Informationsauftrag und zur Finanzierung der nächsten Volkszählung zu nehmen. Gerne kommen wir dieser Einladung hiermit nach.

1. Zum Grundsatzentscheid des Bundesrates vom 10. Juni 2005

Der Bundesrat hat am 10. Juni 2005 im Grundsatz entschieden, die VZ2010 als reine Registerzählung durchzuführen. Ergänzend sollen im jährlichen bzw. im Zwei- bis Vierjahresrhythmus Stichprobenerhebungen ab 2010 bis 2019 stattfinden.

Bedauerlicherweise erfolgte dieser sehr weitreichende Entscheid ohne vorgängige Konsultation der Kantone, und dies obwohl das Bundesgesetz über die eidg. Volkszählung (SR: 431.112) in Artikel 3.1 eine Zusammenarbeit mit den Kantonen bei der Festlegung des Erhebungsprogrammes, der Methode und der Durchführung der Volkszählung vorsieht. Anstelle dieser gesetzlich verankerten Mitwirkung werden die Kantone nun im Nachgang eingeladen, zu Umsetzungsfragen des Bundesratsentscheides Stellung zu nehmen.

Ebenfalls müssen wir konstatieren, dass der vom Bundesrat beschlossene Methodenwechsel (periodische Stichproben anstelle von Vollerhebungen) für wichtige Merkmale der Volkszählung in völligem Widerspruch zu Artikel 1 des Volkszählungsgesetzes steht, wonach im gesamten Gebiet der Schweiz alle zehn Jahre über die Struktur von Bevölkerung, Haushalten, Wohnungen, Gebäuden, Arbeitsstätten sowie über die Pendlermobilität Daten zu ermitteln seien. Der Entscheid des Bundes-

rats vom 10. Juni 2005 nimmt somit die Stossrichtung einer allfälligen Revision des Volkszählungsgesetzes vorweg.

Aus folgenden Gründen ist der Grundsatzentscheid des Bundesrates für uns unverständlich:

a) Auswirkung des Verzichts auf Vollerhebung

Mit dem Verzicht auf eine Vollerhebung resultiert ein massiver Informationsverlust auch für einen Kanton mittlerer Grösse wie den Kanton Solothurn. So würden die auf kantonaler und kommunaler Ebene verfügbaren Planungs- und Entscheidungsgrundlagen wesentlich eingeschränkt. Die Daten hingegen, welche bei den noch zu harmonisierenden Einwohnerregistern erhoben werden sollen, entsprechen nur zu einem Bruchteil den durch die bisherige Volkszählung erhobenen Daten. In der Vorlage des Bundes wird dieser Verlust der Daten auf rund 50% der im Jahr 2000 zur Verfügung gestandenen Informationen beziffert. Wir erachten es als problematisch, wenn Merkmale wie das Geschlecht oder der Zivilstand, welche aus den Registern gewonnen werden können, gleich gewichtet werden wie die Daten zur Ausbildung mit über 10'000 Ausprägungen, welche aus den Registern nicht generierbar sind. Der Informationsverlust bei einer reinen Registerzählung ist signifikant, dürfte dieser doch bei weit über 50% der Datenmenge liegen. So sind als Beispiele u.a. die Informationen über die berufliche Mobilität (Pendlerströme) zu nennen, welche nicht mehr verfügbar wären oder die Daten zum Erwerbsleben, welche als Basis zur Berechnung der Arbeitslosenquote dienen. Der Verlust der Erwerbsdaten hätte beispielsweise zur Folge, dass die Arbeitslosenquote für den Kanton, die Regionen und die Gemeinden nicht mehr berechnet werden könnte. Damit würde der Kanton Solothurn ein 20jähriges Informationsgut verlieren, das in der Öffentlichkeit auf grosse Resonanz stösst. Erwerbsdaten dienen zudem als Grundlagendaten in der Wirtschaftsförderung, um die Wirtschaftlichkeit und die Besonderheit des Kantons respektive seiner Regionen einschätzen zu können. Ohne solche Daten würde die Position des Kantons sehr geschwächt. Die regionalisierten Daten könnten durch Erhebungen zur Grossregion nicht aufgefangen werden. Ebenfalls entzogen würde die Grundlage zur Definition von Wirkungsindikatoren, welche in der Raumplanung im Hinblick auf die wirkungsorientierte Verwaltung an Bedeutung gewinnt. Hier handelt es sich um die Daten zum Verkehr, zum Erwerbsleben und zum Wohnen, welche für die Raumbewertung und ein Wirkungscontrolling (Richtplanung) unumgänglich sind.

Schliesslich möchten wir auf denkbare Probleme beim Ermitteln der Verteilung der Nationalratssitze hinweisen, welche sich mit der beabsichtigten Methodenänderung neu auf die Einwohnerregister abstützen müsste. Gegebenenfalls könnte durch eine methodologische Änderung zu Verschiebungen in der Sitzverteilung führen, welche einen Erklärungsbedarf bedingen würden, welcher aufgrund der bis heute nicht garantierten Qualität der Register heikel werden könnte. Dies könnte wiederum zu einem Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit und in der Politik führen.

b) Problematik der Stichprobenerhebungen

Der Bund beabsichtigt aufgrund des Verlusts von Informationen wegen der reinen Registerzählung ab dem Jahr 2010 bis 2019 vermehrt Stichprobenerhebungen durchzuführen. Die Ergebnisse dieser Erhebungen werden nur auf der Ebene der Grossregionen (z.B. Espace Mittelland) und auf der Ebene der grösseren Kantone erhältlich sein. Für den Kanton Solothurn sind diese Daten somit unbrauchbar. Konkret heisst das, dass die seit vielen Jahrzehnten fortgeschriebenen Informationen auf Stufe Kanton und Gemeinden ersatzlos wegfallen. Sofern über die vorgeschlagenen Stichprobenerhebungen bei den Kantonen ein Mehrbedarf entstünde, müssten – nach Vorstellungen des Bundes – die Kosten für eine solche Ausweitung durch den Kanton selbst

übernommen werden. Letztlich führt dieser Vorschlag dazu, dass die Kantone und Gemeinden für die Finanzierung einer traditionellen Bundesaufgabe noch stärker als bisher belastet werden sollen. Denn es darf nicht ausser acht gelassen werden, dass die gleichen föderalen Ebenen (Kantone und Gemeinden) bereits für die Finanzierung des Projektes der Registerharmonisierung stark belastet werden sollen: Diese Investitionen wurden für die Kantone und die Gemeinden der Schweiz in der Vernehmlassungsvorlage des Bundes des Jahres 2003 auf 30 Millionen Franken mit laufenden Kosten von bis 4 Millionen Franken geschätzt.

Weiter ist festzustellen, dass Kantone wie Solothurn für die Gewinnung von repräsentativen Daten auf Ihrem Gebiet in jedem Fall gezwungen wären, eine Aufstockung der Stichproben in Erwägung zu ziehen und damit finanzieren zu müssen. Damit würde eine inakzeptable Ungleichbehandlung gegenüber den grossen Kantone entstehen, welche ihren Bedarf mit der Stichprobe des Bundes voraussichtlich eher abdecken können.

Die Aufstockung von Stichproben durch einzelne Kantone macht den Informationsverlust durch den Verzicht auf eine Vollerhebung nicht wett. Je nachdem, ob einzelne Kantone aufstocken würden oder nicht, sind die Vergleiche zwischen den Kantonen erschwert oder gar unmöglich. So wäre beispielsweise eine kantonsübergreifende Analyse von Pendlerströmen bei der Verkehrsplanung unmöglich.

2. Rückbesinnung auf Variante 3

In den Vernehmlassungsunterlagen werden vier mögliche Varianten aufgeführt, die dem Bundesrat am 10. Juni 2005 zum Entscheid vorgelegt wurden. Nach unserer Beurteilung entspricht die Variante 3 am besten den Vorstellungen des Kantons Solothurn (und nicht die Variante 4, welche vom Bundesrat gewählt wurde): Die Registerharmonisierung wird forciert und gleichzeitig erfolgt schweizweit eine reine Vollerhebung mit einem redimensionierten Fragebogen zu den Merkmalen, welche über die Registerzählung nicht abgedeckt sind. Bei der Variante 3 würde den Investitionen der Kantone und Gemeinden in die Registerharmonisierung ein echter Gegenwert gegenübergestellt, und zwar in Form von Grundlageninformationen sowie von Registern, welche die Voraussetzung für qualitativ gute Statistikinformationen in ausreichendem Masse erfüllen. Dank Einsatz alternativer Erhebungsmethoden könnten Einsparungen gegenüber der letzten Volkszählung erzielt werden. Wir würden es sehr begrüßen, wenn der Bundesrat sich im Sinne eines Mittelweges auf die Variante 3 zurückbesinnen könnte.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung der VZ 2010 ist eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen. In diesem Sinne sind die Kantone zum Erhebungsauftrag und zur Methode der Volkszählung zu konsultieren. Ein einseitiger Entscheid des Bundesrates wird von uns aufgrund der vorliegenden Gesetzeslage nicht verstanden.

3. Stellungnahme zu den gestellten Fragen

Nachfolgende nehmen wir unter Vorbehalt der vorgängigen Ausführungen zu den im Rahmen der Vernehmlassung gestellten Fragen Stellung:

1. Frage 1.1: Sieht sich der Kanton in der Lage, sämtliche Einwohnerregister seiner Gemeinden bis 2010 zu harmonisieren (Registerharmonisierung nur mit Eidg. Gebäudeidentifikator , EGID) ?

Der Kanton Solothurn verfügt über kein eigenes zentrales Einwohnerregister. Der Aufbau eines virtuellen Solothurner Einwohnerregister auf kantonaler Ebene ist allerdings Gegenstand von ersten Abklärungen.

Die Harmonisierung der kommunalen Einwohnerregister hängt folglich in hohem Masse von der Mitwirkung der 126 Einwohnergemeinden ab. Der Kanton beabsichtigt, ein Projekt zur Umsetzung dieser Registerharmonisierung unter Federführung des kantonalen Statistikdienstes ab 2006 aufzusetzen. Auf der Grundlage von zwei Konsultationen bei den Einwohnergemeinden im Verlauf des 2. Quartals zum Stand der Registerharmonisierung (Informatisierungsgrad, Führung der Personenkategorien, Merkmale für Niedergelassene, EGID und EWID u.ä.) stellen wir einen mittleren Umsetzungsstand der Registerharmonisierung bei unseren Gemeinden fest: So haben beispielsweise 60% der Einwohnergemeinden ihre Standardsoftware auf die für eine Registerharmonisierung benötigten Felder bereits angepasst erhalten, hingegen wurden bisher knapp 40% der in Einwohnerregister registrierten Personen ein EWID zugeteilt. Auch führen noch mehrere Gemeinden einen manuellen oder einfach informatisiertes Register.

Aufgrund dieser Erkenntnisse rechnen wir mit einer fristgerechten Umsetzung der Registerharmonisierung für eine Mehrzahl der Gemeinden. Selbstverständlich werden wir alles daran setzen, dass dies für alle Gemeinden zutrifft.

Für eine Minderzahl der Gemeinden (5% bis 10%) können wir allerdings Verzögerungen bei der Umsetzung dieses Standards über das Jahr 2010 nicht ausschliessen. Sollte daher – wie in der Vernehmlassungsschrift erwähnt – eine Vollerhebung für diese Gemeinden in Erwägung gezogen werden müssen, bestehen wir auf die gleiche Kostenbeteiligung, wie sie bisher gemäss Artikel 7 des Volkszählungsgesetzes zwischen Bund, Kanton und Gemeinden üblich ist. Eine zusätzliche Kostenbeteiligung durch den Kanton müssten wir ablehnen. Eine Verschiebung der Registerzählung um ein bis drei Jahren halten wir aus methodischen Gründen für einen nicht gangbaren Weg.

2. Frage 1.2: Erachtet Ihr Kanton die Einführung eines Wohnungsidentifikators (EWID) für jede Person in den Einwohnerregistern bis 2010 als möglich (Registerharmonisierung mit EGID und EWID) ?

Für die statistische Haushaltsbildung ist der EWID und seine Zusammensetzung für das ganze Gebiet der Schweiz notwendig. Gemäss der uns vorliegenden Erhebung vom Frühsommer 2005 wurden 34% aller registrierten Personen bisher ein EWID zugeteilt.

3. Frage 2.1 und 2.2: Welchen Themen sollten nach Ansicht Ihres Kantons in den Stichproben Priorität eingeräumt werden und welcher Erhebungsrhythmus scheint Ihnen – je nach Thema – geeignet ?

Grundsätzlich verweisen wir auf die Anmerkungen unter Ziffer 1 Buchstabe b. Aufgrund unserer Konsultation bei den Departementen ergäbe sich ein Bedarf in allen erwähnten Bereichen:

Bereiche:	Gewünschter Erhebungsrhythmus
<input checked="" type="checkbox"/> Verkehr	Alle 5 bis 10 Jahre
<input checked="" type="checkbox"/> Bildung	Alle 2 Jahre
<input checked="" type="checkbox"/> Erwerbsleben	Alle 4 bis 5 Jahre
<input checked="" type="checkbox"/> Religionszugehörigkeit	Alle 5 bis 10 Jahre
<input checked="" type="checkbox"/> Sprache	Alle 5 bis 10 Jahre
<input checked="" type="checkbox"/> Wohnen	Alle 5 bis 10 Jahre
<input checked="" type="checkbox"/> Familie und Haushalt	Alle 5 bis 10 Jahre

4. Frage 2.3: Für welches Thema, welche Themen wäre Ihr Kanton bereit, eine Aufstockung der Stichprobe zu einer grösseren Stichprobeerhebung oder gar zu einer Vollerhebung die Finanzierung zu übernehmen?

Es besteht von Seiten des Kantons aufgrund der Haushaltslage kein Spielraum, um bei der Finanzierung von allfällig aufgestockten Stichproben zu partizipieren. Vielmehr erachten wir es als angezeigt, dass der Bund bei einer allfälligen Umsetzung der Variante 4, welche ja zu einer deutlichen Entlastung des Statistikbudgets des Bundesamtes für Statistik führen dürfte, entsprechende finanzielle Mittel für diese Stichproben den einzelnen Kanton zur Verfügung stellt.

5. Frage 3.1: Im Rahmen der operationellen Vorbereitung der Volkszählung 2010 wird das BFS ein Koordinations- und Unterstützungsorgan in jedem Kanton benötigen. Kann das BFS in jenen Kantonen, die über ein statistisches Amt verfügen, weiterhin auf dessen Unterstützung zählen?

Der Statistikdienst des Kantons Solothurn ist selbstverständlich bereit, die anfallenden Aufgaben im Rahmen seiner personellen Ressourcen analog der letzten Volkszählung zu übernehmen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Walter Straumann
Landammann

sig.
Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber