

Sitzung vom 14. Juni 2006

**848. Anfrage (Sicherstellen von zuverlässigen Daten
zur Bevölkerungsverteilung und zum Verkehrsverhalten
mit einer Volkszählung 2010)**

Die Kantonsräte Dr. Matthias Gfeller, Winterthur, Martin Mossdorf, Bülach, und Willy Germann, Winterthur, haben am 13. März 2006 folgende Anfrage eingereicht:

Der Bundesrat beabsichtigt, die Volkszählung 2010 und vermutlich auch weitere Volkszählungen lediglich in abgespeckter Form durchzuführen. Dabei muss befürchtet werden, dass einerseits die Datenqualität – weil Kontrollinformationen wegfallen – und andererseits die Datenvielfalt leidet; Letzteres insbesondere in den für die Verkehrsplanung und die Wohnbaupolitik wesentlichen Bereichen.

Von besonderer Wichtigkeit für die Raumplanung sind dabei die Daten im Hektarraster, deren definitive Publikation leider bereits bei der Volkszählung 2000 sehr lange auf sich warten liess. Der Städteverband sieht mit dem bundesrätlichen Konzept wesentliche Mehrkosten auf Kantone und Gemeinden zukommen und sieht eine sachgerechte Umsetzung des neuen Finanzausgleichs gefährdet. (laut: www.staedteverband.ch/SSV/Frame/ssv.htm)

Wir stellen dem Regierungsrat daher folgende Fragen:

1. In welcher Detailliertheit sind dem Regierungsrat die vom Bund beabsichtigten Abbaumassnahmen bei der Volkszählung bekannt?
2. Wie nimmt oder nahm der Regierungsrat von diesem Konzept Stellung? Wie beurteilt der Regierungsrat den Zusammenhang zwischen diesem Konzept für künftige Volkszählungen und dem Neuen Finanzausgleich?
3. Wie schätzt der Regierungsrat die Bedeutung von möglichst aktuellen Hektarrasterdaten für die Verkehrsplanung und die Wohnbaupolitik ein?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat die Entwicklung in der Datenqualität der Volkszählungen von 1990 zu 2000? Mit welchen Massnahmen könnte die Qualität für 2010 mindestens auf dem Niveau von 2000 gehalten werden?
5. Welche zusätzlichen Kosten kommen auf Kanton und Gemeinden zu, wenn der Bundesrat an seinem Konzept vom Sommer 2005 festhalten würde?

6. Mit welchem Aufwand wäre eine vollumfängliche Kontinuität der Volkszählungsdaten im Hektarraster für den Kanton Zürich erreichbar? Ist der Regierungsrat allenfalls bereit, diesen Zusatzaufwand ganz zu übernehmen, sodass wenigstens die Gemeinden von Mehrkosten verschont bleiben?
7. Welche Alternativen zur «klassischen» Volkszählung sieht der Regierungsrat, um zwar die Aktualität der verfügbaren Daten zu erhöhen, ohne dabei aber räumliche und inhaltliche Aussageschärfe preisgeben zu müssen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Matthias Gfeller, Winterthur, Martin Mossdorf, Bülach, und Willy Germann, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Die Volkszählung ist die einzige, das ganze Gebiet der Schweiz erfassende Datenerhebung, die räumlich und zeitlich vergleichbare Basisinformationen über die Bevölkerung und die Haushalte liefert und statistische Aussagen für alle staatlichen Ebenen – Bund, Kantone, Bezirke, Gemeinden – erlaubt. Im statistischen System der Schweiz spielt sie deshalb eine besondere Rolle. Die Volkszählung ist die älteste statistische Erhebung des schweizerischen Bundesstaates. Seit 1850 findet sie in regelmässigen Abständen statt und leistet einen wichtigen Beitrag für den nationalen Zusammenhalt.

Bisher wurden die Volkszählungen als so genannte Vollerhebungen durchgeführt. Die gewünschten Informationen wurden mittels Fragebogen direkt bei jeder Einwohnerin und jedem Einwohner erhoben. Diese Erhebungsmethode ist zwar aufwendig, liefert aber breite und grundsätzlich auch genaue Daten. Im Juni 2005 hat der Bundesrat beschlossen, die Volkszählung 2010 als reine Registerzählung mit zusätzlichen periodischen Stichprobenerhebungen durchzuführen. Die Volkszählung würde auf den in den Einwohnerregistern enthaltenen Datensätzen beruhen. (Diese wären vorgängig noch zu harmonisieren.) Ferner würden im Jahres-, Zweijahres- oder Vierjahresrhythmus weitere Daten zu ausgewählten Themenkreisen durch Stichproben erhoben.

Das vom Bundesrat beschlossene Konzept wurde von breiten Kreisen, insbesondere von den Kantonen, scharf kritisiert. Die über Jahrzehnte geführten Datenreihen würden ersatzlos abgebrochen. Insbesondere statistische Auswertungen auf Kantons- und Gemeindeebene würden weitgehend verunmöglicht, weil die Stichproben zu wenig dicht erho-

ben würden. Auf Grund dieser Kritik beauftragte der Bundesrat Ende April 2006 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), ihm eine Kompromisslösung vorzulegen, die sowohl die Vorteile der Registererhebung aufweist, als auch der Kritik an den ergänzenden Stichprobenerhebungen Rechnung trägt.

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat wurde erstmals am 13. Juni 2005 über das neue Konzept der Volkszählungen informiert. Mit Schreiben des EDI vom 4. Juli 2005 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zu einigen Anschlussfragen Stellung zu nehmen; der Grundsatzentscheid des Bundesrates selbst – Registererhebung mit ergänzenden Stichproben – wurde nicht mehr zur Diskussion gestellt. Die Fragen waren thematisch in zwei Dokumenten eingebettet, aus denen sich zur geplanten Volkszählung Folgendes entnehmen liess: Daten, die sich nicht aus den harmonisierten Einwohnerregistern ergäben, würden mittels Stichproben erhoben. Die vom Bund vorgesehene Erhebungsdichte würde statistische Aussagen auf der Stufe einer Grossregion oder eines grösseren Kantons zulassen. Eine Verdichtung der Stichproben auf das von einem Kanton gewünschte Mass – u. U. auch eine Vollerhebung – werde vom Bund begrüsst, wäre aber vom betreffenden Kanton zu finanzieren. Verzichtet ein Kanton auf die Verdichtung, so werden statistische Auswertungen zu kantonalen oder kommunalen Fragestellungen überall dort beeinträchtigt oder verunmöglicht, wo sich die Informationen nicht aus den Registern ergeben, sondern mittels Stichproben erhoben werden. Gemäss den Begleitdokumenten zu den erwähnten Fragen des Bundes handelt es sich dabei um folgende Informationen: Geburtsort, Wohnort vor fünf Jahren, Datum der letzten Änderung des Zivilstands, Art des Erwerbs der Schweizer Staatsangehörigkeit, zweite Staatsangehörigkeit, alle Religionen, Anzahl Kinder, Stellung im Haushalt, Hauptsprache, Umgangssprache, gegenwärtige Ausbildung, höchste abgeschlossene Ausbildung, erlernter und ausgeübter Beruf, Erwerbsleben und Status, Stellung im Beruf, Arbeits- oder Ausbildungsort, Dauer und Häufigkeit für den Arbeitsweg, Verkehrsmittel, Bewohnertyp sowie Miete.

Gemäss dem Konzept des Bundesrates von Juni 2005 würden die ergänzenden Stichproben in einer Dichte erhoben, die statistische Auswertungen nur auf der Ebene einer Grossregion oder eines grösseren Kantons zulassen. Eine weitere Einschränkung ergibt sich in thematischer Hinsicht. Aus den erwähnten Begleitdokumenten des EDI zum Fragenkatalog vom 4. Juli 2005 ergibt sich, dass der Bund nicht über sämtliche Daten, die in früheren Volkszählungen erhoben wurden und

die sich nicht aus den Registern ergeben, Stichprobenerhebungen durchführen möchte, sondern nach einer noch festzulegenden Prioritätenliste und Periodizität vorgehen möchte.

Zu Frage 2:

In Übereinstimmung mit den Regierungen aller anderen Kantone lehnte auch der Zürcher Regierungsrat das vom Bundesrat beschlossene Konzept für die Volkszählung 2010 im Wesentlichen aus folgenden Gründen ab:

Art. 3 Abs. 1 des seit 1. März 1999 geltenden Bundesgesetzes vom 26. Juni 1998 über die eidgenössische Volkszählung (SR 431.112) schreibt vor, dass der Bundesrat das Datenerhebungsprogramm der Volkszählungen «in Zusammenarbeit mit den Kantonen» festzulegen habe. Der Bundesrat habe diese Vorgabe verletzt, als er im Juni 2005 ohne vorgängige Absprache mit den Kantonen beschlossen habe, vom bisherigen System der Vollerhebung zum System der Registererhebung mit ergänzenden Stichproben zu wechseln.

In seiner Stellungnahme kritisierte der Regierungsrat auch den Wechsel zur Registererhebung. Damit werde verkannt, dass die Registerdaten von sehr unterschiedlicher Qualität seien. Die Volkszählung 2000 habe gezeigt, dass auch in Registern mit langjähriger Tradition viele Daten nicht korrekt geführt würden. Fehler ergäben sich beispielsweise dadurch, dass Änderungen des Namens oder des Zivilstandes einer Person nicht gemeldet würden. Erfahrungen im Ausland zeigten deshalb, dass Registererhebungen Vollerhebungen nicht ersetzen könnten, sondern gerade voraussetzten: Eine hohe Qualität der Registerdaten lasse sich nur erreichen, wenn diese Daten mit jenen von periodisch durchgeführten Vollerhebungen abgeglichen werden.

Auch der ergänzenden Stichprobenerhebung, wie sie vom Bundesrat im Juni 2005 beschlossen wurde, steht der Regierungsrat sehr kritisch gegenüber. Von dieser Erhebungsart wären die meisten personenbezogenen Elemente der früheren Volkszählungen betroffen; nur gerade das Geburtsdatum, das Geschlecht, der Zivilstand und die Art der Aufenthaltsbewilligung liesse sich den Registern entnehmen. Alle übrigen Daten müssten mittels Stichproben erhoben werden. Gemäss dem Konzept des Bundesrates würde die geplante Stichprobendichte statistische Aussagen einzig für das Gebiet der ganzen Schweiz oder für Grossregionen oder grosse Kantone ermöglichen, nicht aber für Teile eines Kantons, für Dörfer oder für Stadtteile. Wie die andern Kantone ist auch der Kanton Zürich bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf kleinräumige statistische Aussagen insbesondere zu den Themen berufliche Mobilität, Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit, Landessprachen, andere gesprochene Sprachen oder religiöse Zugehörigkeit angewiesen.

Der Regierungsrat bemängelte ferner, dass die Stichproben gemäss Konzept nicht am Datum der Volkszählung erhoben würden, sondern periodisch in den nachfolgenden Jahren. Auch dies erschwere oder verunmögliche den Anschluss an die Datenreihen der früheren Volkszählungen.

Insgesamt würde die vom Bundesrat beschlossene Vorgehensweise zu einem grossen Informationsverlust und zum Abbruch der über Jahrzehnte aufgebauten Datenreihen führen. Es fehlten fortan flächendeckende Datenerhebungen über die mit der beruflichen Mobilität (Pendlerbewegungen) zusammenhängenden Aspekte, auf die sich die Agglomerationsdefinitionen, die Verkehrsmodelle, die Raumplanung usw. stützen. Fehlen würden ferner Grundlagendaten zur Berechnung regionaler Kenngrössen insbesondere über Mietzinse, Wohneigentum, Arbeitslosigkeit, Ausbildung, Sprache und Religion sowie deren Veränderungen über die Zeit.

Was die Auswirkungen des Erhebungskonzepts des Bundesrates auf die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) betrifft, so scheint in gewissen Bereichen auch die NFA auf Daten angewiesen zu sein, die sich nicht aus den harmonisierten Registern ergeben. Beispielsweise dürfte für die Sozialhilfestatistik – einer Grundlage für den Lastenausgleich der NFA – die Zahl der Kinder einer Person von Bedeutung sein. Ferner werden bei der Definition einer Agglomeration wohl auch die Pendlerbewegungen als relevante Grösse mit berücksichtigt. Insgesamt scheint die Erhebungsmethode der Volkszählungen aber nur einen kleinen Einfluss auf die Umsetzung der NFA zu haben, zumal es dort in erster Linie um steuerrechtliche Daten (Einkommen, Vermögen usw.) geht, die sich aus andern Quellen ergeben.

Zu Frage 3:

Aktuelle raumbezogene Daten sind für die Verkehrsplanung und die Wohnbaupolitik von sehr grosser Bedeutung. Mit dem geografischen Informationssystem (GIS) verfügt der Kanton Zürich über ein Instrument, das den Raumbezug von Daten aus den Volkszählungen und Betriebszählungen herstellt und Auswertungen für Hektaren, aber auch beliebige andere Polygone (z. B. Bauzonen, Fluglärmgebiete, Quartiere, Lageklassen) erlaubt. Der Regierungsrat hat die Wichtigkeit einer hohen Aktualität der Daten erkannt und Projekte gefördert, welche die Abläufe für die Datenübernahme entscheidend verbessert haben. Im Herbst 2006 werden die Daten, die sich aus der Betriebszählung 2005 ergeben, erstmals gleichzeitig in traditioneller wie auch in raumbezoge-

ner Form zur Verfügung stehen. Im Weiteren unterhält der Kanton Zürich auch ein Verkehrsmodell. Dadurch verfügt er über die notwendigen Instrumente als Grundlage für die Planung.

Würde das vom Bundesrat beschlossene Konzept für die Volkszählung 2010 ohne ergänzende kantonale Vollerhebung umgesetzt, so würden wichtige, für die Verwendung dieser Instrumente benötigte Daten fehlen, so etwa Angaben über Pendlerbewegungen, die für die Verkehrsplanung und das Verkehrsmodell von zentraler Bedeutung sind. Ebenso stünden kleinräumige wohnungsbezogene Informationen wie der ortsübliche Mietzins oder die Wohneigentumsquote nicht mehr zur Verfügung. Die für den Aufbau der Instrumente getätigten Investitionen wären nicht von nachhaltigem Nutzen.

Zu Frage 4:

Im Oktober 2005 wurde der Abschlussbericht zur Volkszählung 2000 fertig gestellt, der die Vorteile und die Mängel dieser Volkszählung aufzeigt. Insgesamt ist die zentrale Durchführung der Kernprozesse der Volkszählung 2000 positiv zu beurteilen. Die Abläufe konnten dadurch professionalisiert und die Kosten gesenkt werden. Hingegen musste festgestellt werden, dass die Datenqualität früherer Volkszählungen auf Grund der dezentralen Datenaufbereitung in Gemeinden und regionalen Zentren höher war. Auch die lange Dauer zwischen der Erhebung der Daten und ihrer Veröffentlichung konnte nicht befriedigen.

Die regionalen Statistikstellen kennen die Probleme der Volkszählung 2000. Sie haben erste Ideen entwickelt, um entscheidende Verbesserungen zu erzielen, falls die Volkszählung 2010, wie vom Regierungsrat gewünscht, als Vollerhebung durchgeführt wird. Dabei soll klarer unterschieden werden, welche Arbeiten zentral für die ganze Schweiz durchgeführt werden sollen und welche besser dezentral zu organisieren sind. Weitere Überlegungen gehen in Richtung einer modernen Internetlösung, welche die Bürgerinnen und Bürger durch den Fragebogen führt und mit geeigneten Plausibilitäten bereits bei der Dateneingabe eine Qualitätsprüfung sicherstellt.

Wird hingegen, wie vom Bundesrat im Juni 2005 beschlossen, eine Registererhebung mit ergänzenden Stichproben durchgeführt, so liesse sich die Datenquantität und -qualität nur dann auf dem Niveau der Volkszählung 2000 halten, wenn der Kanton die Stichprobenerhebung zu einer Vollerhebung ausbauen würde. Die Kosten dieser Erweiterung lassen sich zurzeit nicht abschätzen, da das Erhebungskonzept des Bundesrates vom Juni 2005 zu wenig detailliert ist. Aber selbst bei einer vom Kanton durchgeführten Vollerhebung könnten gewisse Informationsverluste nicht vermieden werden, da gewisse Daten wie z. B. die Pendler-

bewegungen nur dann schlüssig ausgewertet werden könnten, wenn sie auch in den Nachbarkantonen erhoben würden. Ob diese Kantone bereit sind, eine Vollerhebung durchzuführen, ist zurzeit offen.

Das Ergebnis der vom EDI zu erarbeitenden Kompromisslösung ist noch nicht bekannt; der Botschaftsentwurf wird auf Ende 2006 erwartet. Hinsichtlich dieser Lösung können deshalb auch keine Aussagen darüber gemacht werden, wie sich die früher erreichte Datenqualität halten lässt.

Zu Frage 5:

Bei dem für die Bundesstatistik federführenden Bundesamt für Statistik ist seit einigen Jahren eine Tendenz zum Abbau der Regionalstatistik zu Gunsten nationaler und internationaler Fragestellungen nicht zu übersehen. Der Entscheid des Bundesrates vom 10. Juni 2005 kann auch in diesem Zusammenhang gesehen werden. Diese Strategie hat in einzelnen Fällen bereits zu einer Kostenverschiebung vom Bund zu den Kantonen und zu privaten Organisationen geführt. Ein Beispiel dafür ist die Beherbergungsstatistik, die seit Anfang 2005 zum grossen Teil von den Kantonen und den Tourismusverbänden finanziert wird.

Die vom Bundesrat nun vorgeschlagenen Stichprobenerhebungen als Ersatz einer Vollerhebung für die nicht in Register enthaltenen Merkmale der Volkszählung setzt diese Tendenz fort. Den Kantonen wird empfohlen, die Stichprobe für ihr Gebiet auf eigene Kosten zu erhöhen, um auf eine genügend grosse Stichprobe oder gar zu einer Vollerhebung für ihr Gebiet zu kommen. Für eine genaue Schätzung der Folgekosten ist das Konzept zu wenig präzise. Nach heutigem Wissensstand muss aber damit gerechnet werden, dass die Sicherstellung der für die staatlichen Aufgaben erforderlichen Grundinformationen den Kanton Zürich ab dem Jahr 2010 mehrere Millionen Franken pro Jahr kosten dürfte.

Auch der unbestrittene Teil des vom Bundesrat vorgeschlagenen Konzepts – die Registerharmonisierung – löst aufwendige und kostenrelevante Arbeiten für Kantone und Gemeinden aus. Das Registerharmonisierungsgesetz (vgl. BBl 2006, 489) wird zurzeit von den eidgenössischen Räten beraten. In der Vernehmlassung zu diesem Gesetz wurde geschätzt, dass den Kantonen und den Gemeinden einmalige Kosten von rund 30 Mio. Franken und jährlich wiederkehrende Kosten von 3 bis 4 Mio. Franken entstehen. Rund ein Sechstel dieser Ausgaben dürften auf den Kanton Zürich und seine Gemeinden fallen. Die Vorschläge des Bundesamtes für Statistik zielen darauf hin, diese Kosten ganz oder teilweise den Kantonen zu überbinden. Wie die meisten anderen Kantone müsste damit auch der Kanton Zürich Massnahmen finanzieren, die nicht ihm, sondern in erster Linie dem Bund etwas nüt-

zen. Denn die meisten Kantone verfügen auch ohne Registerharmonisierung über die Daten, die dereinst bei der Registererhebung erfasst werden sollen.

Zu Frage 6:

Würde das Konzept des Bundesrates von Juni 2005 umgesetzt, so würde es wegen der interkantonalen Verflechtungen für einen Kanton allein nicht möglich sein, eine vollumfängliche Kontinuität geokodierter Volkszählungsdaten sicherzustellen. Eine solche Aufgabe könnte – wenn überhaupt – nur im Verbund aller Kantone erreicht werden. Um Informationslücken zu verhindern, müssten die Kantone allenfalls gemeinsam eine Vollerhebung durchführen. Es ist nicht zu erwarten, dass sämtliche Kantone sich an einem solchen Projekt beteiligen würden.

Was die Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden betrifft, wird – wie in andern Sachbereichen – im Wesentlichen darauf abzustellen sein, wer die zu erhebenden Daten für spätere statistische Auswertungen benötigt.

Zu Frage 7:

Eigentliche Alternativen zu den bereits mehrfach erwähnten Methoden der Registererhebung und der direkten Datenerhebung bei den betreffenden Personen mittels Fragebogen bestehen nicht. Hingegen zeichnen sich Neuerungen bei der Art und Weise des Einsatzes dieser beiden Methoden und der Aktualität der verfügbaren Daten ab.

Die Volkszählung 2000 wurde als Übergangslösung zwischen der klassischen Volkszählung von 1990 und einer modernen Registerzählung 2010 deklariert. Im Anschluss an die Volkszählung 2000 wurden deshalb grosse Mittel in den Aufbau des Gebäude- und Wohnungsregisters gesteckt. Ferner wurden Vorbereitungen für die Verknüpfung der Gebäude- und Wohnungsregister mit den Einwohnerregistern geleistet. Im Kanton Zürich wurde ausserdem im Jahr 2005 mit dem Projekt VESTA ein virtuelles kantonales Einwohnerregister geschaffen.

Der Ausbau der genannten Register und ihre Verknüpfung erlaubt es, auf den Fragebogen mehr Daten in einheitlicher Form aufzudrucken als bei der Volkszählung 2000. Die Einwohnerinnen und Einwohner werden diese Angaben nur noch zu kontrollieren haben, und die nachträgliche Bearbeitung der Fragebogen beschränkt sich hier auf die Erfassung der Mutationen. Dadurch wird einerseits die Genauigkeit der Daten verbessert, andererseits aber auch erreicht, dass die Daten rascher verfügbar sind. Ferner könnte die Datenqualität verbessert und die Datenverfügbarkeit beschleunigt werden, wenn bei der Volkszählung 2010 die Fragebogen per Internet ausgefüllt werden könnten. Auf

diese Weise könnten noch während der Eingabe Plausibilitätskontrollen vorgenommen werden, und die Nachbearbeitung der Daten würde vereinfacht.

Die im Kanton Zürich weit vorangeschrittene Vereinheitlichung der Register und ihre Verknüpfung wird nicht nur die Volkszählung 2010 erleichtern, sondern auch in den folgenden Jahren zur Qualität und Aktualität der Daten beitragen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi