



Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle  
Organe parlementaire de contrôle de l'administration  
Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione  
Parliamentary Administration Control

---

## **Evaluation der eidgenössischen Volkszählung**

### **A r b e i t s b e r i c h t**

**zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

**Bern, 3. Juli 1995**

## **Inhalt / Contenu**

---

### **Das Wichtigste in Kürze**

*En un coup d'oeil*

*The essential in brief*

### **Zusammenfassung / Schlussfolgerungen / Empfehlungen**

*Résumé / Conclusions / Recommandations*

### **Abkürzungen**

*Abréviation*

### **Inhaltsverzeichnis**

#### **Arbeitsbericht**

Kapitel 1: Auftrag und Fragestellung

Kapitel 2: Vorgehen der PVK und Aufbau des  
Arbeitsberichtes

Kapitel 3: Einführung in die Volkszählung

Kapitel 4: Der Informationsauftrag der Volkszählung

#### **Anhänge**

1: Expertengutachten

2: Stellungnahme des BFS

3: Bibliographie

4: Glossar

Herausgeber: Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, 3003 Bern

Druck: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern

Vertrieb: Dokumentationszentrale der Bundesversammlung, 3003 Bern

## **Das Wichtigste in Kürze**

---

Im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle die eidgenössische Volkszählung untersucht. Sie musste ermitteln, welchen Informationsauftrag das BFS mit der Volkszählung zu erfüllen hat und ob die angewandte Erhebungsmethode zweckmässig ist oder ob andere Erhebungsmethoden denkbar und einsetzbar sind.

Die Volkszählung wird in der Schweiz alle zehn Jahre durchgeführt. Dabei handelt es sich um eine Vollerhebung mittels Personenfragebogen. Die Resultate der Volkszählung dienen dem Bund und der grossen Mehrzahl der Kantone zur Festlegung der Parlamentssitze. Die erhobenen demographischen, sozioökonomischen und kulturellen Grunddaten fliessen auch in Planungen und Entscheidungen der öffentlichen Hand sowie von privaten Institutionen ein. Schliesslich finden sie in der Forschung und in der Bildung Verwendung.

Die Volkszählung 1990 ist bei einem kleinen Teil der Bevölkerung und bei mehreren Städten auf Kritik gestossen. Befürchteten erstere Mängel im Bereich des Datenschutzes, machten letztere einen übermässigen Aufwand und damit verbunden hohe Kosten für die Aufbereitung der Personenfragebogen geltend.

In der Folge wurde von verschiedener Seite der Ruf laut, die Volkszählung 2000 nicht mehr in der gewohnten Form durchzuführen, sondern vermehrt die bestehenden Register der Gemeinden zu nutzen.

### **Die wesentlichen Ergebnisse**

1. Ein klarer politischer Auftrag der Volkszählung fehlt. Die gesetzlichen Grundlagen sind sehr weit gefasst und lassen dem BFS bei der Ausgestaltung des Informationsauftrags einen grossen Spielraum. Neben dem Gesetz sind es vor allem Empfehlungen

internationaler Organisationen, wissenschaftliche Konzepte und die Einflussnahme von Interessengruppen, die den Informationsauftrag bestimmen.

2. Die Vorbereitung und Durchführung der Volkszählung 1990 war z. T. konzeptionell nicht genügend durchdacht. In einer späten Phase der Vorbereitung wurde zudem das ursprüngliche Erhebungskonzept, das einen gekürzten Fragebogen und den vermehrten Einsatz von Mikrozensen vorsah, aufgegeben und statt dessen die Volkszählung im angestammten Rahmen durchgeführt. Bemerkbar machte sich auch das Fehlen einer unabhängigen Projektorganisation der Volkszählung, die für die Sicherstellung, Nutzung und Weiterentwicklung des vorhandenen Wissens verantwortlich gewesen wäre.
3. Die vom BFS angewandte Erhebungsmethode ist weit verbreitet und auch heute noch zweckmässig. Aus gesellschaftlichen, finanziellen und politischen Gründen ist aber damit zu rechnen, dass sie in Zukunft immer weniger Unterstützung finden wird, was die Qualität und Aussagekraft der Volkszählungsdaten beeinträchtigen wird. Im europäischen Ausland gelangen bereits heute verschiedene andere Erhebungsmethoden erfolgreich zur Anwendung. In einigen Ländern sind Abklärungen zum Einsatz anderer Erhebungsmethoden im Gang.
4. Die zusehends stärkere Verknüpfung der Statistik mit dem übrigen Verwaltungshandeln bringt eine Vielzahl neuer Herausforderungen und Probleme mit sich, die gelöst werden müssen. Bedingt wird diese Verknüpfung in erster Linie durch die Verbreitung EDV-gestützter Verwaltungssysteme in den Gemeinden und Kantonen. Dabei müssen Fragen des Datenschutzes und der Nutzung kommunaler Register zu Zwecken der Statistik geklärt werden.

## **En un coup d'oeil**

---

La Commission de gestion du Conseil national a chargé, l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration, de mener une enquête sur le recensement fédéral de la population. L'OPCA a donc cherché à savoir de quel mandat d'information l'Office fédéral de la statistique (OFS) était en l'occurrence investi, si la méthode qu'il utilisait était la bonne, enfin s'il était possible d'en utiliser d'autres.

La Suisse recense sa population tous les dix ans; elle le fait sous la forme d'un relevé exhaustif, effectué au moyen de bulletins individuels. Grâce aux résultats du recensement, les autorités fédérales déterminent le nombre de sièges au Conseil national auquel ont droit les cantons. Pouvoirs publics et organismes privés se servent aussi de ces données démographiques, socio-économiques et culturelles pour évaluer et planifier les nécessités de demain. Enfin, ces données sont utilisées par les chercheurs et dans le secteur de la formation.

Une petite partie de la population et plusieurs villes ont critiqué la manière dont s'est effectué le recensement en 1990. Les premiers ont argué du manque de protection des données, les secondes font valoir que devoir corriger les fausses indications voire compléter les bulletins incomplets avait exigé de leur part un travail démesuré, qui leur avait coûté fort cher.

Des voix se sont donc élevées ici et là, réclamant une réforme du prochain recensement et souhaitant qu'on fasse davantage usage des registres des communes.

### **Principaux résultats**

1. L'OFS, qui est chargé d'effectuer le recensement, n'a pas de mandat politique clair. Les bases juridiques sont rédigées de telle sorte qu'elles lui laissent une grande marge de manoeuvre dans l'appréciation de son mandat d'information. Ce dernier se fonde

sur la loi, mais aussi et surtout sur les recommandations des organisations internationales, sur des concepts scientifiques et sur ce que les groupes d'intérêt ont réussi à imposer.

2. L'OFS n'a pas toujours suffisamment bien étudié la préparation et l'exécution du recensement de 1990. Alors que la phase de préparation était déjà bien avancée, il a de surcroît abandonné le projet initial, lequel prévoyait que le relevé se ferait au moyen d'un bulletin individuel raccourci et de davantage de microrecensements, pour revenir à la méthode utilisée jusqu'alors. L'absence d'un groupe de projet indépendant, qui aurait eu la responsabilité du projet et qui aurait été chargé d'assurer, d'utiliser et de développer le savoir scientifique, s'est fait durement sentir.
3. La méthode que l'OFS a utilisée est largement répandue de par le monde et elle est de nature à donner, aujourd'hui encore, satisfaction. Il faut toutefois s'attendre à voir grandir son impopularité - pour des raisons sociétales, financières et politiques -, ce qui aura des répercussions sur la qualité et sur la pertinence des données relevées. Certains pays européens utilisent depuis quelque temps avec succès d'autres méthodes. D'autres n'ont pas encore franchi le pas, mais s'y préparent activement.
4. Les liens toujours plus étroits entre la statistique et les autres activités de l'administration sont porteurs de défis à relever et de problèmes à résoudre. Cette situation résulte du fait que la plupart des communes et des cantons sont aujourd'hui équipées d'ordinateurs, et qu'il s'agit par conséquent de résoudre divers problèmes ayant trait à la protection des données et à l'utilisation des registres communaux pour les relevés statistiques.

## Zusammenfassung / Schlussfolgerungen / Empfehlungen

### 1 Auftrag und Aufbau der Untersuchung

#### 1.1 Auftrag

Im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK) hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (PVK) die eidgenössische Volkszählung 1990 evaluiert. Die zuständige Sektion V 4 legte die beiden folgenden Untersuchungsfragen fest:

- *Welchen Informationsauftrag hat das Bundesamt für Statistik mit der Volkszählung zu erfüllen?*
- *Ist die bisherige Erhebungsmethode der Volkszählung (Vollerhebung durch Direktbefragung mittels Personenfragebogen und Zählerorganisation) zweckmässig oder sind auch andere Erhebungsmethoden denkbar und einsetzbar?*

Zur Beantwortung der Frage nach dem Informationsauftrag der Volkszählung stützte sich die PVK grundsätzlich auf folgende von ihr durchgeführte Teiluntersuchungen:

- **Gesetzesanalyse:** Dabei wurden nicht nur die rechtlichen Grundlagen, die Verordnungen und die Botschaften des Bundesrates zur Volkszählung im engeren Sinn herangezogen, sondern es wurde generell die Gesetzgebung zur Statistik auf die Bestimmung des Informationsauftrages der Volkszählung hin untersucht.
- **Literatur- und Dokumentenanalyse:** Die Analyse umfasste eine grosse Zahl wissenschaftlicher Beiträge aus dem In- und Ausland, vom BFS selbst oder von diesem in Auftrag gegebene Untersuchungen sowie die von verschiedenen Arbeitsgruppen erstellten Berichte zur Volkszählung 1990 und 2000. Die im Anhang wiedergegebene Bibliographie gibt Auskunft über die von der PVK herangezogene Literatur.

- Interviews: In mehreren Gesprächsrunden und Einzelbefragungen wurde ein Einblick in die Problematik der Volkszählung aus der Sicht betroffener und interessierter Personen gewonnen. Dabei wurde darauf geachtet, bereits möglichst aggregierte Meinungen von Verbänden, Organisationen und Aemtern zu diesem Thema einzuholen und in eine Gesamtbeurteilung einzubeziehen.

Zur Beantwortung der Frage der Erhebungsmethode stützte sich die PVK hauptsächlich auf ein Expertengutachten, das sie bei Herrn Prof. Wolfgang Polasek, Institut für Statistik und Oekonometrie der Universität Basel, und Herrn lic. phil. II Martin Schuler, Institut de recherche sur l'environnement construit der Ecole Polytechnique Fédérale Lausanne (EPFL), in Auftrag gegeben hatte. Das im Anhang wiedergegebene Gutachten enthält eine Vielzahl von sehr konkreten Vorschlägen.

Im Rahmen der Untersuchung der PVK wurde dem Bundesamt für Statistik (BFS) zudem die Gelegenheit geboten, sich schriftlich zu den beiden Untersuchungsfragen zu äussern.

## **1.2 Aufbau der Untersuchung**

### **1.2.1 Aufbau des Arbeitsberichtes**

In der dem Arbeitsbericht vorangestellten Zusammenfassung werden die beiden von der Sektion V 4 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates aufgeworfenen Fragen beantwortet, Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen abgegeben. Im Arbeitsbericht selber finden sich die wichtigsten Untersuchungsschritte der PVK; und in seinen Anhängen sind das Expertengutachten (Anhang 1), die Stellungnahme des BFS (Anhang 2) und die Bibliographie (Anhang 3) wiedergegeben.

### **1.2.2 Aufbau der Zusammenfassung**

Nach einer kurzen Darstellung der Untersuchungsfragen und der von der PVK gewählten Arbeitsweise im ersten Kapitel der Zusammenfassung, führt das zweite Kapitel in die Volkszählung ein und zeigt die in der Volkszählung 1990 aufgetretenen

Probleme und die von verschiedener Seite geäusserte Kritik auf. Im dritten Kapitel werden die von der Sektion V 4 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates aufgeworfenen Fragen beantwortet, Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen der PVK abgegeben.

Aus zeitlichen Gründen fand eine Einschränkung auf die Personenerhebung der Volkszählung statt. Die PVK ist sich der Tragweite dieser Einschränkung bewusst; sie hat in ihrer Untersuchung die Bedeutung der Verknüpfung der verschiedenen Erhebungen (Verknüpfung der Haushalts- und Personenerhebung mit der Wohnungs- und Gebäudeerhebung und die Verknüpfung mit dem Betriebs- und Unternehmensregister) stets erkannt und versucht, wo nötig, dem Stellenwert des Wohnsitzabgleichs und der Geokodierung gebührend Rechnung zu tragen.

Die Frage nach der grundsätzlichen Notwendigkeit einer periodisch durchgeführten Volkszählung war nicht Gegenstand der Ueberprüfung der PVK. Die Sektion V 4 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat im Vorfeld der Untersuchung die periodische Durchführung einer Volkszählung klar bejaht. Nicht näher untersucht wurde ferner die Frage nach der ungleichen Bestrafung der Volkszählungsverweigerer. Mit der Beantwortung der Motion Jenni (95.3042) hat der Bundesrat anerkannt, dass die Situation unbefriedigend ist und erklärt, er prüfe alternative Möglichkeiten der Strafverfolgung im Rahmen der Volkszählung 2000.

## **2 Die Volkszählung in der Schweiz**

### **2.1 Aufgabe und Entwicklung der Volkszählung**

Lange Zeit stellte die Volkszählung die einzige flächendeckende staatliche statistische Erhebung der Schweiz dar. Ursprünglich war sie auf die Ermittlung der Zahl und der Zusammensetzung der Bevölkerung ausgerichtet. Im Verlaufe des 20. Jahrhunderts hat sich die Volkszählung über eine reine Bevölkerungserhebung hinaus zu einer vielschichtigen, mehrthematischen Grosszählung entwickelt. Als einzige Erhebung liefert sie periodisch räumlich und zeitlich vergleichbare Grunddaten über alle Einwohner, Haushalte,

Wohnungen und Wohngebäude auf allen Stufen des schweizerischen Staatswesens (Bund, Kantone und Gemeinden) sowie auf über- und infrakommunaler Ebene (Agglomerationen, Quartiere, Zählkreise und Hektaren). Die Ergebnisse der Zählungen werden in einer Vielzahl von Veröffentlichungen des BFS und anderer Stellen einem breiteren Publikum zugänglich gemacht.

Die Volkszählung wird seit 1850, dem Jahr der ersten eidgenössischen Volkszählung, regelmässig im Zehnjahresrhythmus durchgeführt. Das Instrument war, parallel zu den sozialen, politischen und wirtschaftlichen Veränderungen in der schweizerischen Gesellschaft, einem steten Wandel unterworfen, der im Lauf der Zeit zu einem wesentlichen inhaltlichen und thematischen Ausbau der Erhebung und zu Anpassungen und Neuerungen im Bereich der Auswertungen und Publikationen führte. Der Wandel ist in diesem Sinne nie abgeschlossen und wird vom BFS auch zielstrebig weitergeführt.

## **2.2 Nutzung der Volkszählungsdaten**

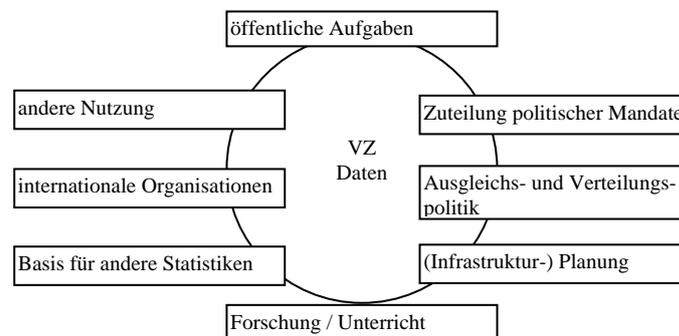
Die Erhebung von Daten in diesem Umfang ist nur dann gerechtfertigt, wenn diese auch entsprechend genutzt werden. Die Untersuchungen der PVK haben gezeigt, in welchen Bereichen die Volkszählungsdaten hauptsächlich zur Anwendung gelangen. Sie dienen:

- den Behörden aller Stufen (Gemeinden, Kantone, Bund) zur Vorbereitung, Durchführung und Ueberprüfung öffentlicher Aufgaben;
- der Zuteilung politischer Mandate, so der Nationalratsmandate und der Mandate verschiedener kantonaler Parlamente;
- der Bestimmung des Anteils der Kantone am Finanzausgleich, der Festlegung von Subventionen und der Ausschüttung von Erträgen öffentlicher Anstalten;
- als Basis zur Vorbereitung und Entscheidungsfindung in der Planung, vor allem in der Infrastrukturplanung;
- der wissenschaftlichen Forschung und dem Unterricht;
- als Ausgangspunkt für weiterführende statistische Untersuchungen, unter anderem zur Bildung und Gewichtung von Stichproben;

- den internationalen Organisationen, beispielsweise als Basis zur Erstellung eigener Statistiken oder zur Bildung von Ländervergleichen.

Die Nutzungsmöglichkeiten sind keineswegs abschliessend dargestellt. Eine Vielzahl von Datenanwendern, etwa Verbände, Firmen oder Privatpersonen etc., entnehmen Volkszählungsdaten direkt den Publikationen des BFS, wobei sie diese je nach ihren spezifischen Bedürfnissen auswerten oder anwenden.

Abbildung 1: Nutzung der Volkszählungsdaten



Die Daten aus der Volkszählung stellen nun aber bei weitem nicht die einzige statistische Informationsquelle dar.

### 2.3 Die Stellung der Volkszählung im statistischen System der Schweiz

Neben der Volkszählung werden vom BFS und verschiedenen anderen (Amts-) Stellen weitere Daten erhoben und zusätzliche Statistiken erstellt. Eine besondere Bedeutung kommt dabei den Mikrozensen zu: Einem repräsentativ ausgewählten Teil der Bevölkerung werden Fragen zu einem oder mehreren Themen zur Beantwortung unterbreitet, wobei dem Umfang des Fragebogens weniger enge Grenzen gesetzt sind als in der Volkszählung. Es können auch heikle Fragen, etwa über die persönlichen Verhältnisse oder zu Einstellungen der befragten Person gestellt werden, da die Teilnahme an der Erhebung, anders als bei der Volkszählung, auf Freiwilligkeit beruht.

In der von der PVK beigezogenen wissenschaftlichen Literatur kommt klar zum Ausdruck, dass die Mikrozensen die Volkszählung nicht zu ersetzen vermögen. Vielmehr bauen die Mikrozensen auf den Ergebnissen der Volkszählung auf und nutzen diese zur Ziehung von Stichproben, zum Abgleich mit der Grundgesamtheit und zum Hochrechnen auf die Gesamtbevölkerung. Ihrerseits erbringen die Resultate der Mikrozensen dem statistischen System einen wertvollen Beitrag, indem sie die Ergebnisse der Volkszählung ergänzen und vertiefen und zur Kontrolle der Volkszählungsdaten herangezogen werden können. Sie dienen auch der zwischenzeitlichen Fortschreibung der Volkszählungsdaten, da Mikrozensen in kürzeren Abständen als die Volkszählung durchgeführt werden können.

Zusammen mit anderen Erhebungen bilden die Volkszählung und die Mikrozensen somit ein statistisches Gesamtsystem. Jeder Erhebung kommt dabei ihre spezifische Bedeutung zu, und jede Statistik erbringt eine bestimmte Leistung. Der Verzicht auf eine der beiden Erhebungsformen würde das statistische System als Ganzes schwächen und dessen Aussagekraft wesentlich mindern.

## **2.4 Volkszählung 1990: Aufgetretene Probleme und kritisierte Aspekte**

Die Analysen der PVK haben gezeigt, dass sich die Volkszählung als Aufgabe stark von der üblichen Verwaltungstätigkeit unterscheidet. Sie wird nur alle zehn Jahre durchgeführt und kennt lange Vor- und Nachbearbeitungsphasen. Sie bewirkt bei allen beteiligten Stellen grosse personelle Belastungen, die durch ausgesprochene Spitzen gekennzeichnet sind. Einem Teil der für die Durchführung verantwortlichen Gemeinwesen hat sie nicht budgetierte Kosten verursacht.

Die Volkszählung stellt auch deshalb ein einmaliges Unternehmen dar, weil jede Zählung unter jeweils veränderten gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen durchgeführt wird. Diese lassen sich im voraus nur schwer abschätzen, können aber den Ausgang der Volkszählung nachhaltig beeinflussen. Im Zusammenhang mit der Volkszählung 1990 sei an die erhöhte Sensibilität eines Teils der Bevölkerung

dem Datenschutz gegenüber erinnert. Auslöser waren die "Fichenaffäre" und die darauf folgenden politischen Auseinandersetzungen, die dem BFS die Durchführung der Volkszählung erschwert haben.

Beginnend mit der Volkszählung 1980, dann vor allem aber in der Volkszählung 1990 sind, so haben die Befragungen und Untersuchungen der PVK ergeben, vermehrt Schwierigkeiten bei der Durchführung der Volkszählung aufgetreten, wobei sich diese je nach Phase, nämlich den Phasen der Vorbereitung, der Erhebung, der Aufbereitung und der Auswertung, bei den beteiligten Akteuren unterschiedlich bemerkbar gemacht haben.

Während sich das BFS hauptsächlich in den Phasen der Vorbereitung, Aufbereitung und Auswertung Problemen gegenüber sah, bereiteten den Gemeinden, insbesondere den grösseren Städten und den Agglomerationsgemeinden, die Phasen der Erhebung und der Aufbereitung Schwierigkeiten. Diese Schwierigkeiten waren hauptsächlich dadurch bedingt, dass ein bedeutender Teil der Personenfragebogen durch die Bevölkerung entweder nicht vollständig oder nicht wahrheitsgetreu ausgefüllt worden waren.

Es lassen sich verschiedene Ursachen für das beobachtete Verhalten ausmachen: Sie reichen von Desinteresse, Unwillen oder auch Unverständnis bis zu passivem Widerstand der Bevölkerung der Volkszählung gegenüber. Daneben war ein kleiner Teil der Bevölkerung zu verzeichnen, ca. 27'000 Personen, der sich grundsätzlich weigerte, einen Personenfragebogen auszufüllen. Hier handelte es sich klar um aktiven Widerstand gegen die Volkszählung als solche.

Für die betroffenen Gemeinden hatte dies zur Konsequenz, dass sie die bei den Kontrollen der Fragebogen festgestellten Mängel in der Phase der Aufbereitung beheben mussten, wenn die Qualität und Aussagekraft der Volkszählung beibehalten werden sollte. Die fehlerhaften Bogen wurden korrigiert, vervollständigt oder gänzlich von den Gemeinden ausgefüllt. Dies geschah durch Rückfrage in der Bevölkerung und unter Beizug der in den Gemeinderegistern gespeicherten Daten. Den betroffenen Gemeinden ist, ihren Aussagen zufolge, durch diese vermehrte Kontroll- und Korrekturarbeit ein beachtlicher Aufwand entstanden, der oftmals mit einer starken personellen Belastung

der Verwaltung und nicht budgetierten Kosten verbunden war. Ueber das Ausmass der Korrekturarbeiten liegen verschiedene Angaben vor. So geht eine vom BFS in Auftrag gegebene Studie davon aus, dass ca. 20% der Personenfragebogen entweder korrigiert, ergänzt oder vollständig ausgefüllt werden mussten. Der Verband der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs schätzt seinerseits den Anteil der zu bearbeitenden Fragebogen in seinen Mitgliedergemeinden auf über 50% ein.

Die Aufbereitung der Personenfragebogen wurde in den Augen der Gemeinden zudem durch die strengen Datenschutzbestimmungen des 1988 revidierten Volkszählungsgesetzes zusätzlich erschwert. Bei der Korrektur und Vervollständigung der Personenfragebogen mussten die Gemeinden auf die in ihren Registern gespeicherten Daten zurückgreifen, gleichzeitig war es ihnen aber untersagt, Daten aus den Personenfragebogen in ihre Gemeinderegister zu übernehmen (Registerabgleich).

Was die Qualität der Antworten anbelangt, gilt es zu beachten, dass das BFS bei der Ausgestaltung des Fragebogens bereits darauf verzichtet hatte, heikle Fragen, etwa die Frage nach der Anzahl Lebendgeburten verheirateter Frauen, überhaupt aufzunehmen, hatte doch diese Frage in der Volkszählung 1980 zu beträchtlichen Kontroversen geführt. Die Frage nach dem Bürgerort wurde 1980 von der Bevölkerung so schlecht beantwortet, dass sie in der Folge nicht ausgewertet werden konnte. In diesem Falle verzichtete das BFS 1990 gänzlich auf die Erhebung dieses Merkmals.

Bei einigen Fragen hat sich das BFS mit einer geringeren Antwortquote begnügt, in der Phase der Aufbereitung auf ihre umfassende Bereinigung verzichtet und so einen gegenüber anderen Merkmalen geringeren Qualitätsstandard hingenommen. Dies galt in der Volkszählung 1990 namentlich für das Merkmal Konfession.

Die Untersuchungen der PVK haben ergeben, dass die Qualität der Beantwortung einzelner Fragen der Volkszählung 1990 sehr unterschiedlich ausfiel. So lässt sich feststellen, dass die Fragen zur Schul- und Berufsbildung, zur Stellung im Beruf, zum Schul- bzw. Arbeitsort (Adresse des Arbeitgebers) und zur Wahl des Verkehrsmittels schlechter als andere Fragen beantwortet wurden. Hier war die Bevölkerung offensichtlich weniger bereit, Auskunft zu geben, betreffen diese Fragen doch recht

stark die persönlichen Verhältnisse der befragten Person. Vielfach wurde auch der Sinn einer Frage nicht erkannt; das galt etwa für die Frage nach dem Arbeits- bzw. Schulort, die zur Bestimmung des Pendlerverhaltens herangezogen wird und in keiner Weise eine Bespitzelung darstellt.

Aus den Berichten der BFS-externen Begleitgruppen geht zudem hervor, dass der hohe Anteil offener Fragen, die nachträglich noch kodiert werden mussten, dem BFS in der Aufbereitungs- und Auswertungsphase einen erheblichen Aufwand verursachten und zu den aufgetretenen Verzögerungen bei der Auswertung und der Publikation der Resultate beigetragen haben. Daneben sind auch verschiedene technische und organisatorische Probleme bei der Erfassung der Bogen mit den elektronischen Lesegeräten und der Abspeicherung der Daten zu nennen. Zudem hat die lange andauernde Ungewissheit über den genauen Stichtag der Volkszählung, Dezember 1989 oder 1990, dem BFS in der Vorbereitungsphase den Handlungsspielraum eingeengt und die Planung erschwert.

Im Nachgang zur Volkszählung 1990 ist vom Verband der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs, der Schweizerischen Konferenz der Stadt und Gemeindegemeinschaften und vom Schweizerischen Städteverband verlangt worden, auf die Durchführung der Volkszählung 2000 in der angestammten Form sei zu verzichten. In den eidgenössischen Räten sind zudem mehrere ähnlich lautende Vorstösse eingereicht worden.

## **2.5 Fazit**

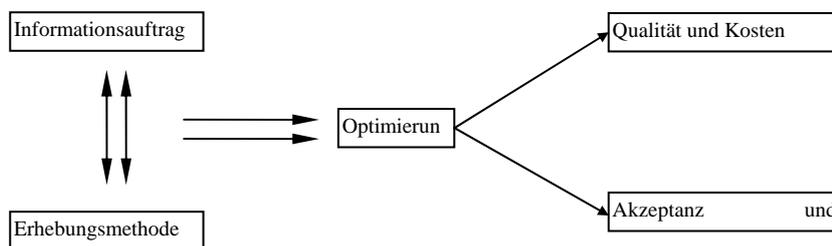
Die Schwierigkeiten, die sich bei der Volkszählung 1990 ergaben, sind vor allem in den Phasen der Erhebung und der Aufbereitung aufgetreten. Besonders davon betroffen waren die Gemeinden der städtischen Agglomerationen und das BFS selbst. Diese Probleme sind auf die Abnahme der Akzeptanz der Volkszählung in der Bevölkerung zurückzuführen, die sich in der hohen Zahl unvollständig ausgefüllter Personenfragebogen äusserte.

Die Aufbereitung der unvollständig ausgefüllten Personenfragebogen und die damit verbundene Arbeit haben sich z. T. negativ auf die Motivation der mit der Durchführung

dieser Aufgabe betrauten Gemeinden ausgewirkt. Die Untersuchungen der PVK haben gezeigt, dass der Unmut der Gemeinden sich in erster Linie gegen die Erhebungsmethode (Vollerhebung und Direktbefragung mittels Personenfragebogen und Zählerorganisation) und kaum gegen die Volkszählung als solche richtete.

Die dargestellten Probleme und die erhobene Kritik verdeutlichen, dass es sich bei der Volkszählung um ein kompliziertes System handelt, in dem sich Informationsauftrag und Erhebungsmethode gegenseitig bedingen und gleichzeitig voneinander abhängen. So wirkt sich die Auslegung des Informationsauftrages (siehe Kapitel 3.1) entscheidend auf die Wahl der Erhebungsmethode aus (siehe Kapitel 3.3). Die Erhebungsmethode ihrerseits ist ausschlaggebend für die Akzeptanz in der Bevölkerung und beeinflusst wesentlich die Motivation der Gemeinden, was sich beides auf die Kosten und die Qualität der Volkszählung niederschlägt:

Abbildung 2: Das System Volkszählung



Letztlich geht es um die Optimierung des "Systems Volkszählung". Kann, ausgehend vom Informationsauftrag, eine Erhebungsmethode eingeführt werden, die die Bevölkerung und die Gemeinden wenig bis gar nicht belastet, steigt die Motivation aller Beteiligten, was sich positiv auf die Qualität und die Kosten auswirkt. In einem ersten Schritt geht es also um die Festlegung des Informationsauftrages. Der Informationsauftrag kann aber nicht losgelöst von der Erhebungsmethode bestimmt werden, da die Wahl der Erhebungsmethode wiederum die Akzeptanz der Volkszählung entscheidend beeinflusst.

### **3 Evaluation der eidgenössischen Volkszählung**

#### **3.1 Der Informationsauftrag der Volkszählung und seine Erfüllung**

Die Bestimmung des Informationsauftrages stellt den Ausgangspunkt zur Erörterung der Frage nach der Wahl und dem Einsatz einer geeigneten Erhebungsmethode dar, sind doch beide Fragen, wie dies oben dargestellt wurde, aufs engste miteinander verbunden. Als erstes drängte sich aus der Sicht der Sektion V 4 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates somit die Beantwortung folgender Frage auf:

*Welchen Informationsauftrag hat das Bundesamt für Statistik mit der Volkszählung zu erfüllen?*

Idealerweise müsste sich ein Soll-Zustand, nämlich der genau umschriebene Informationsauftrag der Volkszählung, feststellen lassen, der dann dem Ist-Zustand gegenübergestellt werden könnte. Darauf liesse sich in einem nächsten Schritt die Abweichung vom Soll-Zustand bestimmen und auf die Gründe schliessen, die für diese Abweichung verantwortlich sind.

Der Fragebogen der Volkszählung ist als Umsetzung des Informationsauftrages im Rahmen des Erhebungskonzeptes aufzufassen. Der Fragebogen allein genügt nicht, um den Informationsauftrag und das Erhebungskonzept der Volkszählung zu bestimmen.

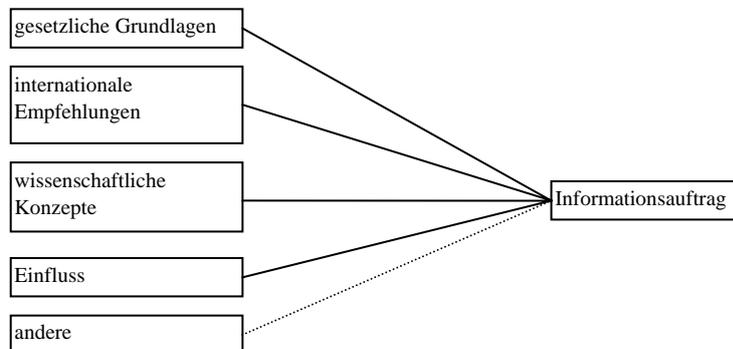
##### **3.1.1 Bestimmung des Informationsauftrages der Volkszählung**

Grundsätzlich hat jegliches Verwaltungshandeln seinen Ursprung in einem Gesetz. Im Falle der Volkszählung müsste gelten, dass sich der Informationsauftrag aus dem Volkszählungsgesetz bestimmen lässt. Die Untersuchungen der PVK haben nun aber gezeigt, dass der Informationsauftrag nirgends genügend griffig definiert ist (Soll-Zustand), um sich mit dem Ist-Zustand vergleichen zu lassen. Vielmehr setzt sich der Informationsauftrag aus verschiedenen Elementen zusammen, die einerseits auf rechtlichen Grundlagen

fussen und andererseits von Faktoren bedingt sind, die ausserhalb der Gesetzgebung stehen.

Von zentraler Bedeutung sind dabei unter anderem die wissenschaftlichen Konzepte zur Statistik und die Empfehlungen internationaler Organisationen, etwa der Vereinigten Nationen (UNO) und der Europäischen Union (EU), zur Volkszählung. Wie jede staatliche Aufgabe unterliegt die Volkszählung zudem auch dem starken Einfluss von Interessengruppen. Das Zustandekommen des Informationsauftrages lässt sich wie folgt darstellen:

Abbildung 3: Zustandekommen des Informationsauftrages



Der Stellenwert und die Bedeutung der einzelnen Elemente lassen sich nur bedingt bestimmen. So kann etwa der Einfluss der Interessengruppen auf die Ausgestaltung des Informationsauftrages kaum abschliessend abgeschätzt werden. Wie die Untersuchung noch zeigen wird, ist der Spielraum des BFS weniger durch die rechtlichen Grundlagen als durch die Befolgung internationaler Empfehlungen und die Sicherung der Vergleichbarkeit mit früheren Volkszählungen (Zeitreihen) bestimmt.

### 3.1.2 Die rechtlichen Grundlagen der Volkszählung

Da in der Verfassung die Volkszählung nicht als eigenständige Bundesaufgabe definiert ist, lässt sich folglich der Informationsauftrag daraus auch nicht bestimmen. Vielmehr ergibt sich die Statistikkompetenz des Bundes aus den ihm übertragenen Eingriffs-, Finanzierungs-, Aufsichts- und Koordinationskompetenzen. Aus diesen leitet der Bund,

"kraft Sachzusammenhang", stillschweigend die Befugnis ab, die notwendigen statistischen Erhebungen vorzunehmen, worunter auch die Volkszählung fällt.

Als Aufgabe des Bundes ist die Volkszählung bereits seit 1860 im Volkszählungsgesetz geregelt. Dieses ist aber äusserst knapp gehalten und macht keine Aussagen zum Informationsauftrag. Das Volkszählungsgesetz wurde 1988 im Sinne strengerer Datenschutzaufgaben revidiert, auf eine Integration in das 1992 in Kraft gesetzte Bundesstatistikgesetz wurde hingegen verzichtet. In der Phase der Ausarbeitung des Volkszählungsgesetzes wurde davon ausgegangen, die Volkszählung werde in absehbarer Zeit methodisch - also durch die Einführung einer anderen Erhebungsmethode - auf eine neue Basis gestellt, weshalb auf die Integration in das neue Bundesstatistikgesetz vorläufig zu verzichten sei.

Neben dem Volkszählungsgesetz erlangt auch das Bundesstatistikgesetz für die Volkszählung eine gewisse Bedeutung, reiht sich doch diese, wie bereits dargestellt, in das statistische System der Schweiz ein. Als Informationsauftrag der Statistik nennt das Bundesstatistikgesetz die fachlich unabhängige und repräsentative Ermittlung von Ergebnissen über den Zustand und die Entwicklung der Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, des Raumes und der Umwelt in der Schweiz sowie die Bereitstellung von Daten zur Vorbereitung, Durchführung und Ueberprüfung von Bundesaufgaben.

In der Verordnung über die eidgenössische Volkszählung 1990 werden die mittels Fragebogen zu erhebenden Merkmale abschliessend aufgelistet. Dabei handelt es sich nicht um den Informationsauftrag im engen Sinn, sondern bloss um dessen praktische Umsetzung im Personenfragebogen. Aus der Verordnung lässt sich gegenüber dem Bundesstatistikgesetz keine Präzisierung des Informationsauftrages feststellen. Hingegen präzisiert die Verordnung den Zweck der Volkszählung:

- Die Volkszählung soll den Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, den verschiedenen Kreisen der Wirtschaft, des sozialen, politischen und kulturellen Lebens, den Hochschulen und übrigen Trägern der Forschung und Lehre sowie allen weiteren Interessenten statistische Daten zur Verfügung stellen, die als Grundlage für

Planung und Entscheide, zu Zwecken der Forschung oder zur Information der Oeffentlichkeit erforderlich sind.

- Die Zählung soll Aufschluss geben über den Bestand und die räumliche Verteilung der Wohnbevölkerung und die demographische und sozio-ökonomische Struktur der Bevölkerung. Die Zählung soll dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden Grundlagen für andere Statistiken liefern.

### **3.1.3 Empfehlungen internationaler Organisationen**

Nationale Volkszählungsdaten sind auch im internationalen Rahmen von Bedeutung und gelangen im Ausland zur Anwendung. Sie dienen z. B. einer grossen Zahl internationaler Organisationen (UNO, OECD, EU etc.) als Basis zur Erstellung eigener Statistiken und Ländervergleiche. Indem internationale Organisationen, wie etwa die UNO (CEE) oder die EU (Eurostat), inhaltliche und methodische Vorgaben zur Volkszählung machen, soll die zwischenstaatliche Vergleichbarkeit der Daten gewährleistet werden. Die von diesen Organisationen veröffentlichten Empfehlungen haben hingegen keinen verbindlichen Charakter. Im Bundesstatistikgesetz wird indessen ausdrücklich festgehalten, dass im Rahmen der Aufgaben der Bundesstatistik mit ausländischen und internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten und nach Möglichkeit ihren Informationsbedürfnissen Rechnung zu tragen ist.

Die Empfehlungen der UNO sind recht ausführlich und beinhalten sowohl Empfehlungen zu den zu erhebenden Merkmalen, zu den Definitionen und Klassifikationen wie auch zur Erhebungsmethode und zur Veröffentlichung der Resultate (Tabellen). Bei den Merkmalen unterscheidet die UNO zwischen Haupt- und Zusatzmerkmalen, wobei die Hauptmerkmale unbedingt erhoben werden sollten. Das BFS folgt diesen Empfehlungen und deckt in der Volkszählung die wichtigsten Hauptmerkmale ab. Spielraum ergibt sich hingegen bei den zu erhebenden Zusatzmerkmalen.

### 3.1.4 Wissenschaftliche Konzepte

Als stark wissenschaftlich orientierte Aufgabe beruht die Volkszählung wie jede andere wissenschaftliche Tätigkeit auf entsprechenden Theorien und Konzepten. Die PVK hat es unternommen, in Form einer Synthese verschiedener Quellen, nämlich BFS-interner Unterlagen, der Berichte der BFS-externen Arbeitsgruppen, der untersuchten wissenschaftlichen Literatur etc., die Aufgaben und Anforderungen der Volkszählung darzustellen. Folgende Aufgaben lassen sich festhalten:

- Beschreibende Aufgaben: Erfassung der demographisch-sozialen-wirtschaftlichen Strukturverhältnisse auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen (Schweiz, Kantone, Gemeinden, Hektare) und Erfassung kleiner Gruppen (Minderheiten) und seltener Phänomene (z. B. soziale Randgruppen).
- Analytische Aufgabe: Erkennen und Aufzeigen der gegenseitigen Beziehungen zwischen den verschiedenen Strukturmerkmalen durch die Verbindung demographischer, sozialer, wirtschaftlicher sowie haushalts- und wohnungsbezogener Daten.
- Vergleichende Aufgabe: Bildung von Zeitreihen und Durchführung von zeitlichen und räumlichen Vergleichen auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene.
- Referenzielle Aufgabe: Festlegung der Grundgesamtheiten der Personen, der Haushalte und Wohnungen als Ausgangspunkt für ergänzende Datensammlungen und der Ziehung repräsentativer Stichproben für die Komplettierung, Nachführung und Fortschreibung der Statistik.
- Qualitätsprüfung: Hilfsmittel zur Ueberprüfung und zum Abgleich der Daten aus anderen Quellen sowie zur Berechnung von Indexwerten.
- Politische Aufgaben: Erfüllung gesetzlicher und politischer Aufgaben wie der Zuteilung politischer Mandate.
- Verteilungs- und Ausgleichspolitik: Grundlage des Finanzausgleichs, Basis zur Vergabe von Subventionen und zur Festlegung des Anteils an den Ausschüttungen der Gewinne öffentlicher Anstalten.
- Herstellung räumlicher Tiefe: Bereitstellung von Daten, die den kleinräumigen geographischen und administrativen Strukturen und dem föderalistischen Aufbau der Schweiz entsprechen und die Bestimmung räumlicher Teilpopulationen zulassen. Die

Daten haben auch unabhängig von politischen Grenzziehungen beliebig zusammenfassbar, z. B. zur Bildung von Regionen oder Agglomerationen, vorzuliegen.

- Bildung von Klassifikationen: Erfassung von Merkmalen, die als Hilfsindikatoren zur Bildung wichtiger Klassifikationen dienen können (Bildung sozio-professioneller Kategorien anhand des Berufes, der Stellung im Beruf und der Ausbildung; Bildung von Gemeindetypologien etc.).

Die hier dargestellte Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Zudem ist es schwierig festzuhalten, inwieweit die Volkszählung die einzelnen Bedingungen erfüllt und welche Bedeutung den einzelnen Aufgaben überhaupt zukommt.

Neben den zu erfüllenden Aufgaben hat die Volkszählung, gemäss der Definition von Eurostat, bestimmten wissenschaftlichen Grundsätzen zu genügen:

- Allgemeingültigkeit: Ausdehnung über das gesamte Territorium eines Staates und Erfassung sämtlicher Einzelpersonen, Wohnungen und Wohngebäude.
- Lieferung von Einzeldaten: Getrennte Erfassung und Speicherung der erhobenen Merkmale aller Personen, Haushalte, Wohnungen und Wohngebäude, um auch auf kleinräumiger Ebene demographische, wirtschaftliche und soziale Daten analysieren und Bezüge zwischen den einzelnen Merkmalen herstellen zu können.
- Gleichzeitigkeit: Gleichzeitige Erhebung der Zähleinheiten und ihrer Merkmale, um Doppelzählungen zu vermeiden und die Vergleichbarkeit zu garantieren.
- Definierte Zeitabschnitte: Zeichnung eines Bildes zu einem bestimmten Zeitpunkt und Wiederholung der Erhebung in festen Abständen als Basis, um Veränderungen in der Zeit zu erfassen und demographische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen aufzuzeigen.

Auch hier liessen sich sicherlich noch andere Grundsätze finden, denen die Volkszählung zu genügen hätte.

### **3.1.5 Einfluss von Interessengruppen**

Neben den rechtlichen Grundlagen, den internationalen Empfehlungen und den wissenschaftlichen Konzepten stellt, gemäss der von der PVK durchgeführten Untersuchungen, die Einflussnahme von Interessengruppen ein wichtiges Element beim Zustandekommen des Informationsauftrages dar. Sie kann entweder im direkten Kontakt zum BFS oder auch im institutionalisierten Rahmen stattfinden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die bilateralen Kontakte mit den betroffenen oder interessierten Personen aus der Verwaltung, Wissenschaft oder Politik und die diversen Begleitgruppen und Konsultativorgane, wie etwa die Bundesstatistikkommission, FEDESTAT oder REGIOSTAT, über die Bedürfnisse und Wünsche beim BFS eingebracht werden können. Ferner ist die Aemterkonsultation und, 1986 erstmalig, auch die Vernehmlassung zur Verordnung über die eidgenössische Volkszählung 1990 zu erwähnen. Letztere hat 1987, gemäss den Aussagen des BFS, wesentlich zur Aenderung des Erhebungskonzeptes beigetragen. Die Zusammenarbeit mit dem BFS, das haben die Untersuchungen der PVK gezeigt, wird im wesentlichen als unproblematisch eingestuft.

Welcher Stellenwert den einzelnen Formen der Anhörung und Mitsprache zukommt und wie diese sich auf die Herausbildung des Informationsauftrages auswirken, lässt sich anhand der untersuchten Dokumente und der geführten Interviews kaum schlüssig feststellen. Dieser Prozess wird von der PVK, aufgrund ihrer Untersuchungen, für Aussenstehende als wenig transparent eingeschätzt.

## **3.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen der PVK an die GPK zur Frage des Informationsauftrages**

### **3.2.1 Erfüllung des Informationsauftrages**

Ob das BFS den Informationsauftrag in der Volkszählung 1990 erfüllt hat, lässt sich insofern nicht schlüssig bestimmen, als weder ein griffiger, im Gesetz festgehaltener Informationsauftrag bestand, noch der PVK ein wissenschaftlich fundiertes und transparentes Erhebungskonzept vorgelegt wurde. Die Ueberprüfungen haben ergeben, dass die erho-

benen Merkmale von den durch die PVK befragten Personen grundsätzlich als sinnvoll und die Auswertungen als zweckmässig erachtet werden. Allerdings gelte es zu beachten, dass bezüglich der erhobenen Merkmale und ihrer Ausprägungen noch Spielraum bestehe. Im Bereich der Sicherung der Zeitreihen seien Vereinfachungen denkbar, die die langfristige Vergleichbarkeit nicht wesentlich beeinträchtigen würden. Es könne auch davon ausgegangen werden, dass sich die verschiedenen Erhebungen thematisch noch besser abstimmen liessen, um die Volkszählung zu entlasten.

### **3.2.2 Nicht genügend präziser Informationsauftrag der Volkszählung**

Ein präziser Informationsauftrag, der sich etwa auf das Volkszählungsgesetz abstützt und hinsichtlich des Auftrags, der Ziele und des Rahmens der Volkszählung genaue Vorgaben enthält, fehlt. Einzig die Verordnung über die Volkszählung führt die zu erhebenden Merkmale auf und nennt den Zweck der Volkszählung. Daraus lässt sich weder der Informationsauftrag noch das Erhebungskonzept ableiten. Statt dessen beruht das Zustandekommen des Informationsauftrages, wie dies weiter oben dargestellt wurde, auf verschiedenen Elementen, wobei der Prozess der Herausbildung für Aussenstehende wenig transparent ist.

Die bestehenden rechtlichen Grundlagen sind sehr weit gefasst und eröffnen dem BFS bei der Festlegung des Informationsauftrages einen grossen Spielraum. Eingeschränkt wird das BFS dabei höchstens durch die nicht bindenden Empfehlungen internationaler Organisationen und durch das Prinzip der Wahrung der Vergleichbarkeit der Volkszählungsdaten (Zeitreihen).

#### *Empfehlung 1*

*Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle empfiehlt, der Volkszählung einen klaren politischen Auftrag zugrunde zu legen.*

Die Formulierung eines politischen Auftrages der Volkszählung bezweckt in erster Linie:

1. Den mit der Volkszählung zu erfüllenden Informationsauftrag und dessen Ziele in seinen wesentlichen Grundzügen festzulegen. Dies wiederum schafft Klarheit bei der Ausarbeitung des Erhebungskonzeptes und der Ausgestaltung des Fragebogens, der ja bloss die sichtbare Umsetzung des Informationsauftrages darstellt.
2. Die Volkszählung neu als Daueraufgabe zu begründen und abzusichern. Die Untersuchungen der PVK haben ergeben, dass der Volkszählung in der Vergangenheit die nötige personelle wie auch methodische Kontinuität fehlte, was sich erschwerend auf die Vorbereitung und Durchführung der jeweils nächsten Volkszählung auswirkte.
3. Dem BFS den nötigen Spielraum und die erforderliche Flexibilität im Rahmen des Auftrages zu sichern.
4. Die Eckpunkte für die Ausarbeitung des Erhebungskonzeptes der Volkszählung verbindlich abzustecken, um damit dem BFS zu ermöglichen, gestützt auf den Informationsauftrag, Sonderinteressen begegnen zu können.

### **3.2.3 Fehlendes Erhebungskonzept des BFS**

Der Spielraum, der dem BFS bei der Festlegung des Informationsauftrages offen steht, ist im Sinne einer modernen Verwaltungsführung durchaus zu begrüßen und zu wahren. Dies bedingt aber, dass das BFS im Rahmen des erteilten Auftrages den Informationsauftrag mit einem wissenschaftlich abgestützten Konzept auch für Aussenstehende transparent festlegt und zur Diskussion stellt. Dabei sind die interessierten und betroffenen Kreise anzuhören.

Die Untersuchungen der PVK haben ergeben, dass in der Vergangenheit dem BFS von verschiedener Seite vorgeworfen wurde, es konzentriere sich bei seiner Arbeit zu sehr auf die eigentliche Durchführung der Zählung, ohne den konzeptionellen Aspekten genügend Beachtung zu schenken.

Der Versuch, die Volkszählung 1990 inhaltlich und methodisch auf eine neue Basis zu stellen, wie dies 1981 vom Bundesrat und vom BFS in Aussicht gestellt worden war, wurde, das haben die Untersuchungen der PVK verdeutlicht, zuwenig energisch an die Hand genommen und konnte nicht fristgerecht umgesetzt werden. Auch die Volkszählung 2000 bewegt sich grundsätzlich wieder im Rahmen früherer Zählungen. Eine entscheidende Neuausrichtung ist trotz der aufgetretenen Widerstände ausgeblieben. Wohl sind für die Volkszählung 2000 sehr umfangreiche Vorarbeiten vorhanden und die Vorbereitungen früh begonnen worden. Zur Zeit ist aber die Umsetzung der Vorarbeiten für Aussenstehende noch zuwenig klar ersichtlich.

#### *Empfehlung 2*

*Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle empfiehlt, dass der Bundesrat das Bundesamt für Statistik im Rahmen des politischen Auftrages verpflichtet, ein Erhebungskonzept der Volkszählung auszuarbeiten.*

#### **3.2.4 Elemente des Erhebungskonzeptes**

Im Vordergrund stehen ein wissenschaftlich abgestütztes Erhebungskonzept als Umsetzung des Informationsauftrages, die Abstimmung mit anderen Erhebungen, die Bildung einer Projektorganisation, die Nutzung vorhandener Grundlagen, die Qualitätskontrolle und die Analyse der Nachfrage.

#### ***Wissenschaftliches Erhebungskonzept***

Die Wichtigkeit der Aufgabe und der dem BFS offen stehende Spielraum bedingen die Erarbeitung eines wissenschaftlich abgestützten Erhebungskonzeptes: Denn die blosse Auflistung der zu erhebenden Merkmale in der Verordnung stellt in sich weder ein Erhebungskonzept noch einen Informationsauftrag, sondern bloss die praktische Umsetzung des Informationsauftrages dar. Im Erhebungskonzept ist dazulegen, weshalb welche

Merkmale zu welchem Zweck erhoben, wie die erhobenen Merkmale ausgewertet und die Resultate veröffentlicht werden sollen. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der inhaltlichen und thematischen Abstimmung und Optimierung zwischen der Volkszählung und den übrigen Erhebungen, insbesondere den Mikrozensen, zu.

### ***Inhaltliche Abstimmung der Volkszählung mit den Mikrozensen***

Dass die Mikrozensen die Volkszählung nicht ersetzen können, das haben die Untersuchungen der PVK ergeben, wird nicht bestritten. Hingegen haben die Befragungen der PVK gezeigt, dass die inhaltliche und thematische Abstimmung zwischen der Volkszählung und anderen Erhebungen vom BFS noch verstärkt werden kann. Gelingt es nämlich, Fragen aus der Volkszählung in die Mikrozensen zu verlagern, kann dies den Einsatz anderer Erhebungsformen und / oder eine Entlastung der Volkszählung mit sich bringen, was sich positiv auf die Akzeptanz, die Qualität und die Kosten auswirkt. Mit einem wesentlichen Informationsverlust ist dabei nicht zu rechnen.

### ***Bildung einer unabhängigen Projektorganisation der Volkszählung***

Eines der Hauptprobleme besteht im Fehlen einer unabhängigen Projektorganisation der Volkszählung. Im ganzen Ablauf der Vorbereitung der Volkszählung 1990 war, wie aus verschiedenen Quellen hervorgeht, ein Mangel an Kontinuität festzustellen. Der Abgang von erfahrenem Personal konnte z. T. nicht aufgefangen und die seit 1981 laufenden Vorarbeiten konnten nicht in eine längerfristige Strategie des BFS eingebunden werden. Gemachte Erfahrungen und vorhandenes Wissen gingen dabei unwiederbringlich verloren.

Eine professionelle und unabhängige Projektorganisation müsste die Volkszählung im Sinne eines Dauerauftrages begleiten. Im Vordergrund der Arbeiten steht die systematische Auswertung früherer Volkszählungen und die fortlaufende Umsetzung der Erkenntnisse in die Planung und Durchführung kommender Zählungen. Eine besondere Bedeutung kommt der strategischen Weiterentwicklung des Instrumentes, unter Berück

sichtigung des gesellschaftlichen, politischen und technischen Wandels, auf mittlere und längere Frist zu.

### ***Nutzung vorhandener Grundlagen***

Jede Volkszählung steht und fällt mit der Qualität der Vorarbeiten. Im Rahmen des Konzeptes muss dargelegt werden, wie das bestehende Wissen gesichert und die vorhandenen Grundlagen genutzt und weiterentwickelt werden sollen. Im Gegensatz zu allen vorangegangenen Zählungen wurde die Volkszählung 1990 durch das BFS eingehend untersucht und ausgewertet. Der Stand der Vorarbeiten für die Volkszählung 2000 ist zum jetzigen Zeitpunkt bereits weit fortgeschritten und geht, was Umfang und Qualität anbelangt, wesentlich über die Vorarbeiten für die Volkszählung 1990 hinaus.

Zur Zeit ist aber für Aussenstehende nicht klar erkennbar, inwieweit das BFS diese Unterlagen nutzt und wie die gewonnenen Erkenntnisse und die abgegebenen Empfehlungen der verschiedenen Arbeitsgruppen in die Planung und Durchführung der Volkszählung 2000 einfließen. Zudem stellen die vorhandenen Arbeiten bloss eine Basis dar, die es konsequent weiterzuentwickeln und auszubauen gilt. Wird nämlich der langfristigen Entwicklung der Volkszählung nicht genügend Beachtung geschenkt, läuft das BFS Gefahr, die nächste Volkszählung nicht ausreichend als Grundlage für zukünftige Volkszählungen nutzen zu können, gerade wenn davon ausgegangen wird, dass die Volkszählung methodisch eine Neuausrichtung hin zur vermehrten Nutzung vorhandener Register erfahren soll.

### ***Qualitätskontrolle und Analyse der Nachfrage***

Die Qualitätskontrolle wie auch die Analyse der Datennachfrage stellen zwei wichtige Elemente zur ständigen Ueberprüfung des Informationsauftrages dar. Sollte es sich nämlich herausstellen, dass sich gewisse Daten durch eine schlechte Qualität auszeichnen und / oder kaum bis gar nicht nachgefragt werden, müsste sich dies auf das Erhebungskonzept auswirken, indem solche Merkmale nicht mehr oder anders erhoben würden.

Die PVK ist aufgrund ihrer Abklärungen der Ansicht, dass das BFS im Bereich der Qualitätskontrolle, gemessen an den früheren Volkszählungen, viel unternommen hat, dass hier aber noch mehr geleistet werden könnte. Im Bereich der Analyse der Datennachfrage tut sich seit 1990 ebenfalls einiges. So hat das BFS eine Datei der Datennachfrage eröffnet. Die Auswertungen gestalten sich jedoch schwierig, und es ist zur Zeit nicht ersichtlich, wie die gewonnenen Erkenntnisse bei der Festlegung des Informationsauftrages einfließen.

### **3.3 Ueberprüfung der Erhebungsmethode der Volkszählung**

Die Untersuchungen der PVK haben gezeigt, dass die periodische Durchführung der Volkszählung als Vollerhebung grundsätzlich von niemanden in Frage gestellt wird. Hingegen steht die Erhebungsmethode stark im Kreuzfeuer der Kritik. Die Klärung folgender Frage hat sich deshalb aus der Sicht der Sektion V 4 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates aufgedrängt:

*Ist die bisherige Erhebungsmethode der Volkszählung (Vollerhebung durch Direktbefragung mittels Personenfragebogen und Zählerorganisation) zweckmässig oder sind auch andere Erhebungsmethoden denkbar und einsetzbar?*

Zur Beantwortung dieser Frage stützt sich die PVK hauptsächlich auf das Expertengutachten, das sie bei Herrn Prof. Wolfgang Polasek, Institut für Statistik und Oekonometrie der Universität Basel, und Herrn lic. phil. II Martin Schuler, Institut de recherche sur l'environnement construit der EPF Lausanne, in Auftrag gegeben hat. Daneben sind auch Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse und den Befragungen der PVK in diesen Teil der Untersuchung eingeflossen. Im Anhang 1 ist das Gutachten in voller Länge, samt allen Vorschlägen der Experten, wiedergegeben.

### **3.3.1 Einschätzung der Erhebungsmethode der Volkszählung 1990**

#### ***Vorbereitung der Volkszählung 1990***

Während sich die Volkszählung 1980 inhaltlich und in der Art ihrer Durchführung grundsätzlich auf die Volkszählung 1970 gestützt hatte, stellte die Volkszählung 1990 einen markanten Bruch mit allen früheren Erhebungen dar. So wurden etwa der Vorbedruck und der Postversand der Fragebogen ermöglicht oder die dezentrale Verarbeitung eingeführt. Beurteilt man diese Neuerungen im Rückblick, so sind sie, gemäss dem Urteil der beigezogenen Experten, nicht immer mit der nötigen Sorgfalt vorbereitet, häufig zu spät konzipiert oder dann kurzfristig geändert worden. Zudem konnte die Probezählung 1989 nicht in ausreichendem Mass zur Vorbereitung der Volkszählung 1990 ausgewertet und genutzt werden. Wiederum gilt es anzufügen, dass die lange Ungewissheit über den tatsächlichen Stichtag der Volkszählung, Dezember 1989 oder 1990, dem BFS den Handlungsspielraum bei der Planung und Vorbereitung einschränkte.

#### ***Durchführung der Erhebung***

Die in der Volkszählung 1990 angewandte Methode der Direkterhebung mittels Personenfragebogen und Zählerorganisation ist zur Zeit, auch international gesehen, die gebräuchlichste Methode. Die Durchführung kann im gegebenen organisatorischen und rechtlichen Rahmen als zweckmässig erachtet werden. Die Volkszählung 1990 ergab eine vergleichsweise hohe Antwortquote, und dank der überwiegend sehr guten Mitarbeit der Gemeinden und Kantone konnten mit dem in der Phase der Datenaufbereitung betriebenen Aufwand, trotz aller Schwierigkeiten, die fehlenden Angaben ergänzt bzw. die unkorrekt ausgefüllten Personenfragebogen nachgebessert und somit gesamthaft eine gute Qualität der Daten erreicht werden.

Der Einsatz einer anderen Erhebungsmethode wäre aufgrund der Ausgestaltung des Fragebogens und der erhobenen Merkmale wohl kaum möglich gewesen. Für eine Register- oder registergestützte Erhebung fehlten inhaltlich und qualitativ einheitliche Register in den Gemeinden. Auch ist es ungewiss, ob die bestehenden Rechtsgrundlagen ausgereicht hätten, andere Erhebungsformen einzusetzen.

Die Untersuchungen der PVK haben gezeigt, dass sich die Schwierigkeiten mit der gewählten Methode der Direkterhebung mittels Personenfragebogen und Zählerorganisation vor allem in den grösseren Gemeinden und in den Städten ergaben. Dort führte eine Häufung von Problemen zu einem erhöhten Aufwand, z. T. zu nicht budgetierten Mehrkosten, zu Verspätungen und zu Einbussen in der Qualität der Primärdaten. Massgebend für die in den Städten aufgetretenen Probleme waren besonders die schlechte Erreichbarkeit der Bevölkerung und die Schwierigkeiten, die sich bei der Rekrutierung einer genügenden Anzahl zuverlässiger Zähler ergaben. Die z. T. ungenügende Bereitschaft der Bevölkerung zur Mitarbeit, eine starke Immigration in den späten 80er Jahren, verbunden mit Sprach- und Verständigungsproblemen, und die teilweise geringe Motivation der Gemeinden bei der Aufbereitung der Personenfragebogen verschärfen, wie bereits dargestellt, die Situation zusätzlich. Die grosse Masse der kleineren Gemeinden hingegen konnte die Volkszählung ohne übermässige Probleme fristgerecht abwickeln. Aber auch hier war der betriebene Aufwand z. T. beträchtlich.

#### ***Vorbedruck der Bogen und Versand per Post***

In der Volkszählung 1990 war der Vorbedruck der Personenfragebogen mit Angaben aus den Registern zur Person grundsätzlich zugelassen. Gesamthaft haben ca. 300 Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Der Vorbedruck wurde aber vom BFS kaum aktiv gefördert. Bei der Durchführung galt es, die Datenschutzbestimmungen zu berücksichtigen, die vorschreiben, dass vorbedruckte Personenfragebogen in geschlossenen Umschlägen abgegeben werden müssen. In der Verarbeitungsphase führten dann nicht erwartete technische Probleme beim Schneiden der vorbedruckten Fragebogen dazu, dass nicht alle Bogen maschinell eingelesen (Scanner) werden konnten.

Der Postversand der Personenfragebogen wurde von den Grossstädten gewünscht, da die direkte Erreichbarkeit der Bevölkerung in den Städten gegenüber den ländlichen Gebieten sehr gering ist und die Rekrutierung von Zählern Probleme bot. Ähnlich wie der Vorbedruck wurde der Postversand durch das BFS mehr geduldet als gefördert.

Ueber die Kosten und Qualität des Vorbedrucks und des postalischen Versandes lassen sich abschliessend keine gesicherten Aussagen machen. Für die Stadt Bern wurden in einer Untersuchung höhere Kosten für den Postversand, gemessen an der Verteilung durch Zähler, ausgewiesen. Bezüglich der Qualität der Resultate schneiden Gebiete, die auf die Zähler verzichtet haben, schlechter ab. Da der Postversand in den meisten Orten sehr spät und als Notlösung eingesetzt wurde, lässt sich nicht schlüssig nachweisen, dass die geringere Qualität und die höheren Kosten nur durch den Postversand alleine verursacht wurden; welche anderen Faktoren dabei noch eine Rolle spielten, lässt sich nicht eindeutig ermitteln.

Es bleibt aber anzufügen, dass die Zählerorganisation gegenüber dem Postversand aus Gründen der Qualitätssicherung Vorteile mit sich bringt. So können die Zähler Personen und Haushalte auffinden, die in den Registern nicht geführt werden, sie können die Bevölkerung beraten und, je nach Ausgestaltung des Datenschutzes, bereits erste Kontrollen der ausgefüllten Personenfragebogen durchführen. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass gerade dort, wo der Nutzen der Zähler am grössten wäre, nämlich in den Städten, diese in Zukunft kaum mehr zum Einsatz kommen werden. Nicht nur haben die Städte Mühe, genügend zuverlässige Zähler zu finden, die Bevölkerung begegnet den Zählern teilweise auch mit Ablehnung. Zudem ändert der Einsatz von Zählern nichts am Umstand, dass die Bevölkerung immer weniger erreichbar ist. In den kleinen Gemeinden, die diese Probleme nicht kennen, drängt sich der Einsatz der Zähler, gegeben durch die Kleinräumigkeit und die engere soziale Einbindung, nicht auf.

### ***Die Qualität der Daten der Volkszählung 1990***

Die Beurteilung der Datenqualität muss auf der Grundlage der Untersuchungen der PVK differenziert angegangen werden: Einerseits handelt es sich darum, die Qualität des Ausgangsmaterials, also der von der Bevölkerung ausgefüllten Personenfragebogen zu bestimmen, andererseits jene der Daten, so wie sie nach der Aufbereitung durch die Gemeinden dem BFS zur Auswertung vorlagen, zu bewerten. Die Qualität des Ausgangsmaterials, auf diesen Punkt wurde schon eingegangen, war hauptsächlich in den

städtischen Agglomerationen schlecht oder ungenügend. Vielfach mussten die Agglomerationsgemeinden Personenfragebogen korrigieren, ergänzen oder vollständig ausfüllen. Dank der in der Phase der Aufbereitung geleisteten Arbeit konnten die Personenfragebogen auf ein für die Auswertung genügendes oder gutes Niveau gebracht werden, wobei regional grosse Unterschiede in der Datenqualität festgestellt wurden.

Der Ergänzung und Korrektur der Personenfragebogen sind aber in Zukunft Grenzen gesetzt. Erstens muss, das zeigen in- und ausländische Beispiele, mit einer abnehmenden Bereitschaft der Bevölkerung gerechnet werden, jegliche Art von Fragebogen vollständig und wahrheitsgetreu auszufüllen. Zweitens vermindert sich voraussichtlich auch die Bereitschaft der Gemeinden, die Bogen zu kontrollieren und entsprechend aufzubereiten. Drittens sind bereits in der Volkszählung 1990 grosse regionale Unterschiede in der Qualität der Ausgangsdaten und vor allem auch in der Qualität der Aufbereitung festgestellt worden. Damit wird die Qualität und Vergleichbarkeit der Volkszählung als Ganzes beeinträchtigt. Viertens wird irgendwann ein Punkt erreicht sein, wo Aufwand und Kosten zur Aufbereitung mangelhafter Fragebogen in keinem Verhältnis mehr zum Nutzen stehen, was die traditionelle Erhebungsmethode, Vollerhebung durch Direktbefragung mittels Personenfragebogen und Zählerorganisation, zusehends in Frage stellt.

### ***Kosten der Volkszählung 1990***

Zur Beurteilung der Kosten der Volkszählung gilt es mehrere Aspekte zu beachten: Erstens müssen die Kosten der Volkszählung 1990 bestimmt werden. Zweitens ist zu prüfen, wie sich die Wahl der Erhebungsmethode auf die Kosten auswirkt, ob es also Erhebungsformen gibt, die billiger sind als andere. Drittens ist gerade in Zeiten knapper öffentlicher Mittel von einer starken Konkurrenz um die vorhandenen Ressourcen auszugehen. Viertens, dies haben die Untersuchungen der PVK gezeigt, wird die Durchführung anderer Erhebungen, etwa Mikrozensen, bedingt durch die starke Beanspruchung der vorhandenen Mittel durch die Volkszählung, als z. T. gefährdet eingeschätzt. Ein entsprechendes Konzept, das die Funktion der Volkszählung und der übrigen Erhebungen definiert und abgleicht, kann hier die nötige Klarheit schaffen und eventuell Sparpoten-

tiale eröffnen. Wie bereits dargestellt wurde, kann es dabei aber nicht um den Ersatz der einen Erhebungsform durch die andere gehen.

Die genauen Kosten der Volkszählung 1990 lassen sich nicht exakt ermitteln. Laut den Unterlagen des BFS wurde der mit 140 Mio. Franken festgelegte Kostenrahmen eingehalten. Dabei entfielen ca. 100 Mio. Franken auf das BFS und ca. 40 Mio. Franken auf die Kantone und Gemeinden. Die Untersuchungen der PVK haben nun aber aufgezeigt, dass die ausgewiesenen Kosten der Gemeinden mit 40 Mio. Franken vermutlich zu tief liegen. Gerade die Gemeinden der städtischen Agglomerationen konnten ihre Budgets z. T. nicht einhalten und verzeichneten nicht eingeplante Mehrkosten.

Im internationalen Vergleich, das zeigt die Analyse einer Studie der UNO, gehört die schweizerische Volkszählung mit Kosten von Fr. 20.-- pro Kopf der Bevölkerung (Fr. 14.- - BFS; ca. Fr. 6.-- Kantone und Gemeinden) zu den eher teureren Zählungen, besonders im Vergleich mit den 2.3 - 3.8 \$, die in anderen europäischen Ländern als Kosten pro Kopf ausgewiesen werden.

Europäische Beispiele deuten darauf hin, dass Registererhebungen, losgelöst vom Informationsauftrag betrachtet, tendenziell billiger ausfallen als Direktbefragungen mittels Personenfragebogen. Diese Feststellung ist aber insofern zu relativieren, als an die Registerqualität bezüglich Inhalt und Führung wesentlich höhere Anforderungen gestellt werden müssen, die unter Umständen auch zu erhöhten Anfangskosten, bedingt durch die notwendige Aufbereitung, führen können. Auf der anderen Seite ist jedoch mit Einsparungen bei der Durchführung der Volkszählung zu rechnen. Denn die Registerführung stellt eine Daueraufgabe der Verwaltung dar, wodurch unter anderem Spitzenbelastungen, wie sie die heutige Volkszählung kennt, in dieser Form wegfallen dürften. Die genauen Kosten lassen sich aber zur Zeit nicht abschätzen.

### **3.3.2 Entwicklungen, die eine Neuausrichtung der Volkszählung beeinflussen**

Die Volkszählung wird sich in Zukunft vermehrt mit neuen Problemen auseinandersetzen haben, die ihre Durchführung massgeblich beeinflussen werden. Dazu tragen der

wachsende Widerstand der Bevölkerung und der Gemeinden, die zunehmende Verknüpfung der Statistik mit dem übrigen Verwaltungshandeln und die rasante Entwicklung im EDV-Sektor bei.

### ***Widerstände gegen die herkömmliche Erhebungsmethode***

Eine vom BFS in Auftrag gegebene Untersuchung der Volkszählung 1990 hat ergeben, dass ca. 15% der Gemeinden, die einen Anteil von ca. 40% der Bevölkerung aufweisen, für eine neue Erhebungsform in der Volkszählung 2000 eintreten. Diese soll sich vermehrt auf die vorhandenen Daten der Gemeinderegister stützen und die Möglichkeiten der EDV besser nutzen. Daneben haben sich auch verschiedene Institutionen - darunter der Schweizerische Städteverband, der Verband der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs und die Schweizerische Konferenz der Stadt- und Gemeindeschreiber - dagegen ausgesprochen, die Volkszählung 2000 in der angestammten Form durchzuführen.

Der Widerstand der Bevölkerung ist schwieriger einzuschätzen. Es lassen sich aber grundsätzlich zwei Formen unterscheiden: Einerseits der aktive und organisierte Widerstand, andererseits der Unwille, einen Personenfragebogen vollständig und wahrheitsgetreu auszufüllen. Die Zahl der aktiven Verweigerer hat 1990 gegenüber 1980 zugenommen. Die Rücklaufquote ist aber, international gesehen, dennoch gut.

Grössere Schwierigkeiten hat indessen der hohe Anteil der nicht vollständig oder nicht wahrheitsgetreu ausgefüllten Fragebogen verursacht. Er ist, so muss angenommen werden, auf Gleichgültigkeit oder ein generelles Missbehagen der Bevölkerung gegenüber der Volkszählung oder auch anderen Erhebungen zurückzuführen.

Welche Bedeutung dem aktiven Widerstand im Jahre 2000 zukommen wird, lässt sich heute nicht sagen. Hingegen ist damit zu rechnen, dass die Bereitschaft der Bevölkerung, an der Volkszählung teilzunehmen, eher abnimmt und der Unwille, einen Personenfragebogen auszufüllen, zunimmt. Beispiele aus dem Ausland und Erfahrungen mit anderen Erhebungen in der Schweiz deuten klar in diese Richtung. Somit ist davon auszugehen, dass in Zukunft die Qualität des Ausgangsmaterials, also die Qualität der Fragebogen vor

den Kontrollen, weiter sinken und der Aufwand der Gemeinden bei der Aufbereitung gleichbleiben oder sogar steigen dürfte.

### ***Zunehmende Verknüpfung der Statistik mit dem Verwaltungshandeln***

Ein ganz neues Problemfeld stellt die zunehmende Verknüpfung der Statistik mit dem übrigen Verwaltungshandeln dar. In der Statistik gilt grundsätzlich das "Einwegprinzip". Damit ist gemeint, dass die Statistik getrennt vom übrigen Verwaltungshandeln eine eigenständige Aufgabe bildet. Dies bedeutet, dass, um dem Datenschutz zu genügen, statistische Rohdaten, z. B. die Personenfragebogen, einzig dem BFS zur Auswertung zur Verfügung stehen dürfen. Die Verwaltung und die Öffentlichkeit haben dann nur Zugriff auf anonymisierte Datensätze und Auswertungen, die keine Rückschlüsse mehr auf die einzelnen Personen erlauben. Damit soll erreicht werden, dass die befragten Bürger möglichst wahrheitsgetreu auf die ihnen vorgelegten Fragen antworten, im Wissen, dass für sie dadurch keine Nachteile erwachsen.

Es lässt sich nun aber feststellen, dass die Trennung zwischen Statistik und Verwaltungshandeln zusehends verwischt wird. So stützten sich die Gemeinden bei der Vorbereitung, der Durchführung und vor allem bei der Aufbereitung der Volkszählung 1990 auf ihre Register. Auch ist der Wunsch der Gemeinden unüberhörbar, die vorhandenen Register noch verstärkt im Rahmen der Volkszählung nutzen zu können. Das geht vom Registerabgleich über den Vorbedruck der Personenfragebogen bis hin zur Register- oder registergestützten Erhebung. Dies konfrontiert das BFS mit neuen Problemen und Herausforderungen, namentlich im Bereich des Datenschutzes, der Nutzung der EDV für statistische Zwecke und der Einführung von Definitionen, Klassifikationen und Nomenklaturen. Daneben gilt es, Fragen zum Inhalt und zur Führung der Register zu klären und die nötigen rechtlichen Grundlagen fristgerecht zu schaffen.

### ***EDV-gestützte Verwaltungssysteme***

Eine Mehrheit der schweizerischen Gemeinden hat entweder EDV-gestützte Verwaltungssysteme eingeführt oder plant deren Beschaffung. Zur Zeit bereits weit fortgeschritten ist das Projekt der Einführung einer EDV-gestützten Verwaltung des Kantons Tessin (MOVPOP / Movimento della Popolazione). Eines der Ziele von MOVPOP liegt darin, den Aufwand der Registerführung der Gemeinden zu vermindern und die vorhandenen Daten auch für die Volkszählung zu nutzen. Die aktuelle Entwicklung eröffnet neue Möglichkeiten und Spielräume, gleichzeitig entstehen aber auch neue Probleme und Herausforderungen, die am Beispiel MOVPOP dargestellt werden sollen:

- Die Einführung von MOVPOP wirft definatorische und klassifikatorische Probleme auf. Denn die in MOVPOP vorgesehenen Merkmale stimmen z. T. nicht mit den 1990 vom BFS in der Volkszählung genutzten Definitionen und Klassifikationen überein. Für die Volkszählung 2000 fehlen entsprechende Vorgaben zur Zeit noch gänzlich.
- Sollten MOVPOP oder andere Systeme bis zur Volkszählung 2000 eingeführt sein, ist mit Konflikten zwischen den Betreibern und dem BFS zu rechnen, wenn, gegeben durch Unvereinbarkeiten in den Registern, vorhandene Daten nicht oder nicht im gewünschten Rahmen für die Volkszählung genutzt werden können.
- Die Nutzung von MOVPOP im Rahmen der Volkszählung wirft eine Reihe von Fragen bezüglich des Datenschutzes auf, die noch nicht geklärt sind.

In weiten Kreisen wird erwartet, dies haben die Befragungen und Untersuchungen der PVK ergeben, dass hier das BFS seine Führungsrolle wahrnimmt und in Zusammenarbeit mit den betroffenen und interessierten Kreisen fristgerecht neue Lösungen ausarbeitet.

### **3.3.3 Alternative Erhebungsmethoden**

Die Untersuchung hat mehrmals aufgezeigt, dass die Erhebungsmethode der Volkszählung mittels Direktbefragung und Personenfragebogen zusehends weniger Unterstützung findet. In ihrem Gutachten haben die Experten verschiedene alternative ausländische

Modelle der Volkszählung untersucht und dargestellt. Jede Methode kennt etliche Vor- und Nachteile bezüglich Informationsleistung, Aufwand, Datenqualität und Datenschutz. Folgende Varianten lassen sich unterscheiden:

- Registerstützung zur Organisation der Volkszählung (Schweiz 1980/1990);
- Registerstützung zur Kontrolle und Korrektur der Volkszählungsdaten (Schweiz 1980/1990);
- Registerstützung zum zweiseitigen Abgleich der Register mit den Volkszählungsdaten (Schweiz 1980);
- Registerstützung als Ersatz für die Erhebung bestimmter Merkmale;
- Registerstützung/-erhebung als Teilersatz der Volkszählung (Schweden, in Zukunft auch Holland);
- Registererhebung als vollständiger Ersatz der Volkszählung mittels Personenfragebogen (Dänemark, Finnland, Island).

Ausschlaggebend bei der Wahl einer Erhebungsmethode ist die Ausgestaltung des Informationsauftrages. Wenn ein umfassender Informationsauftrag besteht, kann dieser zur Zeit nur mittels langem Personenfragebogen (gängige Methode) oder unter Umständen mit einer Kombination von (Kurz-) Fragebogen und Registererhebung (Schweden, in Zukunft auch Holland) erfüllt werden. Ist der Informationsauftrag hingegen stark eingeschränkt und wird ein möglicher Verlust an Daten in Kauf genommen, genügt eine Registererhebung (Finnland, Dänemark), die dann mittels anderer Erhebungen vervollständigt werden kann.

Als sehr aufschlussreich erweist sich das schwedische Erhebungsmodell. Bei diesem handelt es sich um eine Kombination von Register- und Direkterhebung mittels Personenfragebogen. Die für die Volkszählung notwendigen Merkmale werden, wann immer möglich, aus den Registern erhoben, was es erlaubt, einen kurzen Fragebogen einzusetzen. Damit werden nur Merkmale erfragt, die aus unterschiedlichen Gründen entweder nicht in den Registern geführt werden oder die nicht den Erfordernissen der Volkszählung bezüglich Qualität oder Aktualität der Daten entsprechen.

Die Kombination von Register- und Direkterhebung mittels Fragebogen stellt einerseits höhere Anforderungen an Inhalt und Führung der Register und verursacht dadurch auch zusätzliche Kosten, andererseits wird die Belastung der Bürger und der Verwaltung verringert, was es den schwedischen Behörden z. B. erlaubt, alle fünf Jahre eine Zählung durchzuführen.

### **3.4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen der PVK an die GPK zur Frage der Erhebungsmethode**

#### **3.4.1 Neuausrichtung der Volkszählung**

Die in der Schweiz in der Vergangenheit stets angewandte Erhebungsmethode - Vollerhebung durch Direktbefragung mittels Personenfragebogen und Zählerorganisation - ist auch heute noch wissenschaftlich wie methodisch durchaus zweckmässig. Es muss aber aus gesellschaftlichen, politischen und finanziellen Gründen davon ausgegangen werden, dass diese Erhebungsmethode in Zukunft immer weniger Unterstützung finden wird und sich die Volkszählung in der traditionellen Form gegen den Willen der betroffenen Gemeinden und Bevölkerung kaum noch durchführen lässt oder aber zumindest mit einer wesentlichen Qualitätseinbusse einhergeht.

Bereits 1981 wurde vom Bundesrat und vom BFS ein Systemwechsel in der Erhebungsmethode der Volkszählung in Aussicht gestellt. Zudem hat sich das BFS immer wieder mit der Methodenfrage auseinandergesetzt. Zu grundlegenden Änderungen ist es aber nicht gekommen. Auch für die Volkszählung 2000 wurden vom BFS bis jetzt keine für Aussenstehende erkennbare grundlegende Neuerungen geplant, ausser der angestrebten vermehrten Verwendung der Daten bestehender Register, was von der Sache her aber bereits in der Volkszählung 1990 möglich gewesen ist.

### **Analyse europäischer Volkszählungsmodelle**

Im europäischen Ausland haben verschiedene Länder in den vergangenen 20 Jahren neue Erhebungssysteme eingeführt. Es liegen genügend Erfahrungen vor, um deren jeweilige Vor- und Nachteile abzuschätzen und ihre Anwendbarkeit auf die Schweiz zu beurteilen. Das Spektrum reicht dabei von reinen Registererhebungen (Dänemark, Finnland und Island) über registergestützte Erhebungen (Schweden, in Zukunft auch Holland) bis hin zu den klassischen Direkterhebungen mittels Personenfragebogen, wie sie bis heute in vielen europäischen Ländern durchgeführt werden. Zur Zeit lässt sich aber ein klarer Trend zu Register- und registergestützten Erhebungen feststellen, der nun auch von den internationalen Organisationen aufgenommen wird.

### ***Bildung eines Gebäude- und Wohnungsregisters***

Die von der PVK beauftragten Experten betonen in ihrem Gutachten die Bedeutung des Aufbaus eines gesamtschweizerischen, nach einheitlichen Kriterien aufgebauten Gebäude- und Wohnungsregisters. Damit könne die Grundlage geschaffen werden, die Direkterhebung mittelfristig zu ersetzen und allgemein die Verwaltung der Gemeinden in den Bereichen Raumplanung, Bewilligungen, Gebäudeversicherung etc. zu vereinfachen. Dank der in der Volkszählung 1990 eingeführten flächendeckenden Geokodierung und der geplanten Geokodierung der Arbeitsstätten sei die Basis zur Schaffung dieses Registers gelegt. Die Einführung wirft aber etliche Fragen im Bereich des Datenschutzes und der Bildung eindeutiger Identifikatoren der Gebäude und der einzelnen Wohnungen auf, die vorgängig geklärt werden müssen. Daneben gilt es auch zu beachten, dass dem Bund zur Zeit die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über den Inhalt und die Führung von kantonalen und kommunalen Registern fehlt.

### ***Sicherstellung der langfristigen Ausrichtung der Volkszählung***

Die Analysen der PVK haben gezeigt, dass die Volkszählung 1990 weder genügend auf den Erfahrungen vorangegangener Zählungen aufbaute, noch dass ihre Weiterentwicklung längerfristig entsprechend abgesichert war. Die für die Aenderung der Erhebungs-

methode notwendigen Vorarbeiten wurden vom BFS zu spät an die Hand genommen, der bestehende rechtliche Rahmen, der den Handlungsspielraum des BFS wesentlich einschränkte, und das politische Umfeld, das durch einen zunehmend stärkeren Widerstand gegenüber der traditionellen Erhebungsmethode geprägt war, wurden dabei zuwenig berücksichtigt.

Soll die Volkszählung auf eine neue Basis gestellt werden, kann dies nicht in einem einzigen Schritt geschehen. Damit die entsprechenden Arbeiten fristgerecht für die kommenden Zählungen abgeschlossen werden können, müssten diese z. T. bereits parallel zur Planung und Durchführung der Volkszählung 2000 an die Hand genommen werden, immer mit der Absicht, die Volkszählung 2000 als Grundlage künftiger Zählungen zu nehmen.

### ***Anpassung der Rechtsgrundlagen***

Dem Bund fehlt heute die verfassungsrechtliche Kompetenz, bindende Vorschriften zum Inhalt und zur Führung der kommunalen und kantonalen Register zu erlassen. Der Erlass solcher Vorschriften wird vom BFS als unbedingt erforderlich für einen allfälligen Systemwechsel angesehen. Damit aber die entsprechenden rechtlichen Grundlagen fristgerecht verabschiedet werden können, müssen die Arbeiten frühzeitig begonnen und parallel zur Vorbereitung der Volkszählung 2000 für die kommenden Zählungen vorangetrieben werden. Das Fehlen rechtlicher Grundlagen zum Inhalt und zur Führung der kommunalen Register wurde vom BFS in der Vergangenheit immer wieder als Grund für das Unterbleiben einer Neuausrichtung der Volkszählung genannt.

### *Empfehlung 3*

*Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle empfiehlt, dass der Bundesrat das Bundesamt für Statistik beauftragt, die Einführung neuer Erhebungsmethoden der Volkszählung unter Berücksichtigung der Erfahrungen des Auslandes voranzutreiben und allenfalls notwendige Anpassungen der rechtlichen Grundlagen frühzeitig in die Wege zu leiten.*

### **3.4.2 Verknüpfung der Statistik mit dem Verwaltungshandeln**

#### ***Datenschutz im Zusammenhang mit der Volkszählung***

Im Zusammenhang mit der zunehmend engeren Verknüpfung der Statistik mit dem übrigen Verwaltungshandeln stellen sich im Bereich des Datenschutzes ganz neue Probleme, die es zu beachten gilt. Andere Länder, etwa Dänemark, sind bereits seit längerem mit solchen konfrontiert und haben entsprechende Lösungen ausgearbeitet und umgesetzt.

#### ***Koordination der Volkszählung mit neuen EDV-Verwaltungssystemen***

Der Trend zur EDV-gestützten Verwaltungsführung verstärkt sich unübersehbar. Die Umstellung auf EDV eröffnet neue Möglichkeiten, birgt aber gleichzeitig Konfliktpotential. Werden neue Systeme ohne eine genügende Koordination zur Volkszählung eingeführt, ist die Nutzung dieser Systeme für die Volkszählung im Jahre 2000 nicht gesichert. Gelingt es nicht, die Nutzung sicherzustellen, ist mit Widerstand seitens der Gemeinden und Kantone zu rechnen. Die frühzeitige Koordination und entsprechende Leistungen des BFS können zur Motivierung der Gemeinden beitragen, auf ihrer Ebene die Durchführung der Volkszählung zu sichern und damit eine hohe Qualität der Resultate und einen rationellen Mitteleinsatz zu gewährleisten.

### ***Das Fehlen verbindlicher Klassifikationen, Nomenklaturen und Definitionen***

Die zur Zeit laufende Einführung und Erneuerung von EDV-Systemen auf kommunaler und kantonaler Ebene bedingt die Festlegung von Klassifikationen, Nomenklaturen und Definitionen. Es hat sich gezeigt, dass die geplanten Datenbankprojekte nur bedingt mit den Anforderungen der Volkszählung 1990 übereinstimmen, was ihre Nutzung für die Volkszählung im Jahre 2000 in Frage stellt.

Die Register sind bezüglich Aufbau und Inhalt von Gemeinde zu Gemeinde sowie von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. Dem Bund fehlt zur Zeit die rechtliche Kompetenz, bindende Vorschriften zur Registerführung zu erlassen. Da dies eine Verfassungsrevision bedingen würde, ist mit der Einführung solcher Kompetenzen bis ins Jahr 2000 realistischerweise nicht zu rechnen. Gerade deshalb wird vom BFS erwartet, dass es seine Führungsrolle wahrnimmt und in Zusammenarbeit mit den interessierten und betroffenen Kreisen Minimalstandards zu Inhalt und Führung der Register erarbeitet. Wird ein solches Projekt rasch eingeleitet und erfolgreich abgeschlossen, liegt der Anreiz für die beteiligten Gemeinden darin, dass sie bereits im Jahre 2000 die Volkszählung verstärkt auf ihre Register abstützen und somit ihren Aufwand vermindern können.

### ***Empfehlung 4***

*Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle empfiehlt, dass der Bundesrat die Probleme, die sich mit der immer engeren Verknüpfung der Volkszählung mit dem übrigen Verwaltungshandeln ergeben, analysiert, die damit verbundene Entwicklung verfolgt und rechtzeitig entsprechende Lösungen ausarbeitet. Besonders betroffen sind der Datenschutz, die Nutzung von EDV-Systemen zu statistischen Zwecken und der Erlass von Vorschriften zu Inhalt und Führung von Registern.*

## Résumé / conclusions / recommandations

### 1 Mandat et structure des investigations

#### 1.1 Mandat

La Commission de gestion (CdG) du Conseil national a chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) d'évaluer le recensement fédéral de la population de 1990. La section V4, compétente en la matière, a donc défini les deux questions auxquelles ces investigations devaient répondre:

- *Quel est le mandat d'information dont l'Office fédéral de la statistique doit s'acquitter par le biais du recensement de la population?*
- *La méthode d'enquête utilisée pour le recensement de la population (enquête exhaustive et directe de la population opérée par des agents recenseurs au moyen de questionnaires individuels) est-elle judicieuse? Peut-on envisager d'autres méthodes d'enquête?*

Pour répondre à la question portant sur le mandat d'information que doit remplir le recensement de la population, l'OPCA s'est fondé essentiellement sur les investigations qu'il a menées et qui sont mentionnées ci-après:

- Analyse de textes législatifs: cette analyse ne s'est pas bornée aux bases légales, telles que les ordonnances et les messages du Conseil fédéral sur le recensement au sens strict, mais s'est attachée à examiner tout ce qui dans la législation pouvait permettre de définir le mandat d'information que doit remplir le recensement de la population.
- Analyse de la littérature secondaire et autres documents: les investigations ont porté sur un grand nombre d'articles scientifiques, suisses ou étrangers, sur des études menées par l'OFS ou au nom de l'OFS, ainsi que sur les rapports concernant les recensements de 1990 et 2000 établis par différents groupes de travail. Les documents étudiés par l'OPCA sont mentionnés dans la bibliographie publiée en annexe.

- Entretiens: de nombreux entretiens ou tables rondes ont permis à l'OPCA de recueillir l'avis des personnes concernées, ou intéressées, sur la question du recensement de la population. L'OPCA s'est employé à recueillir les opinions, si possible dominantes en la matière, des associations, des organisations et des offices et de les intégrer dans une évaluation globale.

Pour répondre à la question portant sur la méthode de relevé utilisée, l'OPCA s'est essentiellement fondé sur le rapport d'expertise qu'il a fait établir par le professeur Wolfgang Polasek, de l'Institut de statistiques et d'économétrie de l'Université de Bâle, et par M. Martin Schuler, de l'Institut de recherche sur l'environnement construit de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL). Cette expertise, jointe en annexe, formule toute une série de propositions très concrètes.

Dans le cadre des investigations de l'OPCA, l'OFS a en outre été invité à s'exprimer par écrit sur la question du mandat d'information et sur celle de la méthode d'enquête.

## **1.2 Structure des investigations**

### **1.2.1 Structure du rapport de travail**

La synthèse sur laquelle s'ouvre le rapport de travail de l'OPCA répond aux deux questions posées par la section V4 de la Commission de gestion du Conseil national, tire des conclusions et formule des recommandations. Le rapport de travail lui-même rend compte des étapes essentielles des investigations de l'OPCA, tandis que les annexes sont consacrées au rapport d'expertise (annexe 1), à l'avis de l'OFS (annexe 2) et à la bibliographie (annexe 3).

### **1.2.2 Structure de la synthèse**

Les questions auxquelles les investigations de l'OPCA se proposent de répondre et la méthode de travail arrêtée pour ce faire sont brièvement présentées dans le premier chapitre de la synthèse, tandis que le deuxième chapitre constitue une introduction au

recensement. Il met en outre en évidence les problèmes apparus lors du recensement de 1990 et rapporte les critiques formulées à son encontre. Le troisième chapitre, enfin, répond quant à lui aux questions posées par la section V4 de la Commission de gestion du Conseil national, tire des conclusions et formule des recommandations.

Par manque de temps, il a fallu se limiter au seul recensement des personnes. L'OPCA est pleinement conscient de la portée de cette restriction; dans ses investigations il a constamment tenu compte de l'importance des combinaisons entre les différents relevés (croisement du relevé des personnes et des ménages avec le relevé des logements et des immeubles et avec le registre des entreprises et des établissements) et s'est efforcé d'accorder l'importance nécessaire à la comparaison des domiciles et au géocodage, partout où cela s'imposait.

Les investigations de l'OPCA n'ont en revanche pas porté sur la question de la nécessité d'un recensement périodique, car la section V4 de la Commission de gestion du Conseil national avait précédemment approuvé sans réserve l'exécution d'un tel recensement. La question de l'inégalité de traitement des réfractaires au recensement n'a pas non plus été approfondie. En répondant à la motion Jenni (95.3042), le Conseil fédéral a en effet reconnu que la situation n'était pas satisfaisante et a déclaré qu'il allait étudier différentes possibilités de poursuite pénale dans la perspective du recensement de la population de 2000.

## **2 Le recensement de la population en Suisse**

### **2.1 Tâches et évolution du recensement**

Pendant longtemps, le recensement de la population a constitué l'unique relevé statistique officiel couvrant l'ensemble du territoire. A l'origine, il servait essentiellement à déterminer le chiffre et la composition de la population. Il a évolué au cours du XX<sup>e</sup> siècle, passant du simple relevé de la population à un recensement multistraté et pluri-thématique. Relevé unique en son genre, il fournit périodiquement des données de bases comparables, dans l'espace et dans le temps, sur l'ensemble des habitants,

ménages, logements et immeubles, à tous les niveaux de l'Etat (Confédération, cantons et communes), ainsi qu'à l'échelle supra et infra communale (agglomérations, quartiers, arrondissements et hectares). Les résultats des recensements sont accessibles à un large public grâce aux nombreuses publications de l'OFS et d'autres offices.

Depuis 1850, date du premier recensement fédéral, la population est recensée régulièrement tous les dix ans. Le recensement a constamment évolué, au fur et à mesure des mutations sociales, politiques et économiques qu'a connues la société suisse. Avec le temps il a été étendu à de nombreux autres sujets, nécessitant ainsi des adaptations et des innovations dans le domaine de l'exploitation et de la publication des résultats. Cette transformation n'est d'ailleurs pas achevée mais résolument poursuivie par l'OFS.

## **2.2 Utilisation des données du recensement**

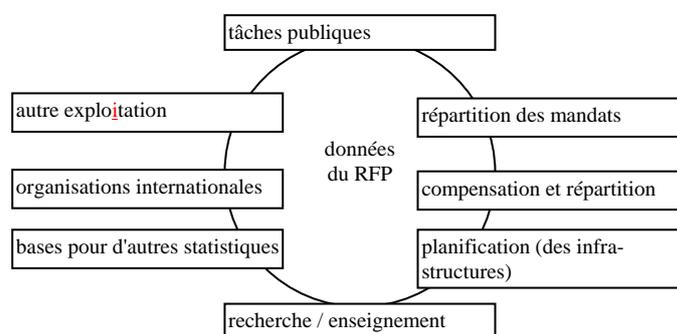
Un relevé de pareille envergure ne se justifie que si l'utilisation qui en est faite est judicieuse. Les investigations de l'OPCA ont montré dans quels domaines les données du recensement sont utilisées. Elles servent essentiellement:

- A aider les autorités à tous les niveaux (communal, cantonal et fédéral) à préparer, à réaliser et à réévaluer les tâches de l'Etat;
- A attribuer certains mandats politiques, notamment à répartir les sièges du Conseil national et des parlements de certains cantons;
- A déterminer la quote-part des cantons dans la péréquation financière, à fixer le montant des subventions et à répartir le produit des établissements de la Confédération;
- A préparer la planification et à élaborer des décisions, notamment dans le domaine des infrastructures;
- A alimenter la recherche scientifique et l'enseignement;
- A préparer des relevés statistiques plus approfondis, notamment à former des échantillons aléatoires et à les pondérer;

- Aider les organisations internationales à établir leurs propres statistiques et à opérer des comparaisons avec d'autres pays.

Cette énumération d'utilisations possibles n'est nullement exhaustive. Nombre d'utilisateurs, notamment des associations, des entreprises ou des particuliers, etc., tirent les données du recensement directement des publications de l'OFS pour les exploiter et les utiliser ensuite en fonction de leurs besoins propres.

Figure 1: utilisation des données du recensement



Les données du recensement de la population sont toutefois loin d'être la seule source d'information statistique.

### 2.3 La place du recensement dans le système statistique de la Suisse

En plus du recensement de la population, l'OFS et différents offices relèvent d'autres données et élaborent des statistiques supplémentaires. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les microrecensements. Ceux-ci revêtent une importance particulière: en effet, ils consistent en une enquête effectuée auprès d'un échantillon représentatif de la population, sur un ou plusieurs thèmes. Les questionnaires utilisés sont moins étroitement limités que ceux du recensement de la population. En outre et contrairement au recensement, la participation aux microrecensements est volontaire, ce qui permet de poser des questions plus délicates, par exemple sur la vie privée des personnes interrogées et leurs opinions.

De la littérature scientifique examinée par l'OPCA, il ressort clairement que les microrecensements ne peuvent remplacer le recensement de la population. Au contraire, les microrecensements se fondent sur les résultats du recensement et les utilisent pour le tirage au sort des échantillons, pour comparer les résultats obtenus avec la totalité et pour les extrapoler à l'ensemble de la population. Pour leur part, les résultats des microrecensements sont très utiles au système statistique: en effet, ils complètent et approfondissent les résultats du recensement de la population et peuvent être utilisés pour contrôler les données de celui-ci. Les microrecensements permettent en outre d'effectuer une statistique intermédiaire, dite progressive, de la population, car ils peuvent être exécutés à des intervalles plus rapprochés que le recensement.

Joint à d'autres relevés, le recensement de la population et les microrecensements constituent un système statistique global. Chaque relevé revêt donc une importance particulière et chaque statistique fournit une prestation précise. L'abandon de l'une des deux formes de relevé conduirait à un affaiblissement du système statistique dans son ensemble et nuirait considérablement à sa fiabilité.

## **2.4 Recensement de 1990: problèmes rencontrés et critiques formulées à son encontre**

Les investigations de l'OPCA ont montré que le recensement se distingue nettement des activités normales de l'administration. Il est effectué tous les dix ans et nécessite de longues périodes de travail, avant et après sa réalisation. Il entraîne pour tous les agents concernés un important surcroît de travail, marqué par des surcharges prononcées. Pour une partie des collectivités publiques responsables de son exécution, le recensement a entraîné des frais qui n'avaient pas été prévus au budget.

Chaque recensement est unique car il est effectué dans des conditions sociales, politiques et économiques différentes. Celles-ci sont difficilement prévisibles mais peuvent exercer une influence durable sur l'issue du recensement. S'agissant du recensement de 1990, il convient de rappeler la sensibilité accrue d'une partie de la population à la

protection des données, éveillée par l'affaire des "fiches" et les controverses politiques qui s'ensuivirent, dont l'OFS a d'ailleurs subi le contrecoup lors de l'exécution du recensement.

D'après les investigations de l'OPCA, les difficultés liées à la réalisation du recensement apparurent en 1980, se multiplièrent en 1990 et ont été perçues différemment par les intéressés selon qu'elles étaient apparues lors de la préparation du relevé, du relevé lui-même, de la correction des bulletins individuels ou de l'exploitation des données.

Si l'OFS a surtout rencontré des problèmes lors de la préparation du relevé, de la correction des bulletins individuels et de l'exploitation des données, les communes, notamment les grandes villes et les communes des agglomérations, ont connu des difficultés lors du relevé lui-même et de la correction des bulletins. La raison principale de ces problèmes réside dans le fait qu'un nombre important de bulletins individuels n'avaient pas été remplis complètement ou conformément à la vérité par la population.

Plusieurs causes peuvent expliquer le comportement observé: elles vont du désintérêt à l'indignation, voire de l'incompréhension à la résistance passive de la population à l'égard du recensement. Une faible partie de la population, environ 27'000 personnes en tout, a en outre purement et simplement refusé de remplir le bulletin individuel. Il s'agissait là d'une résistance active au recensement en tant que tel.

En conséquence, les communes concernées ont dû remédier, lors de la correction des bulletins individuels, aux lacunes constatées au moment du contrôle des formulaires, afin de sauvegarder la qualité et la fiabilité du recensement. Les formulaires incomplets ont été corrigés, complétés ou même totalement remplis par les communes qui, pour ce faire, ont réinterrogé les personnes concernées ou consulté les informations contenues dans leurs registres. D'après les communes concernées, ces contrôles et corrections supplémentaires ont entraîné un surcroît de travail et un surcoût considérables, souvent accompagnés d'une surcharge du personnel administratif et de frais non prévus au

budget. Des informations contradictoires circulent quant à l'ampleur des corrections nécessaires. D'après une étude menée pour le compte de l'OFS, environ 20% des bulletins individuels ont dû être corrigés, complétés ou entièrement remplis. L'Association des directeurs des offices du contrôle de l'habitant et de la police des étrangers estime pour sa part à plus de 50% les bulletins qui ont dû être traités dans les communes qui lui sont affiliées.

D'après les communes, les dispositions rigoureuses en matière de protection des données de la loi fédérale sur le recensement de la population, révisée en 1988, ont encore compliqué la correction des bulletins individuels. Pour corriger et compléter ces bulletins, les communes ont dû recourir aux données contenues dans leurs registres, dans lesquels elles n'ont toutefois pas eu le droit de reporter les informations tirées des bulletins individuels (comparaison des registres avec les bulletins).

En ce qui concerne la qualité des réponses, il convient de noter que l'OFS a renoncé à intégrer au questionnaire des questions délicates, notamment celle du nombre d'enfants nés vivants de femmes mariées, laquelle avait été très controversée en 1980. Cette année-là encore, la population avait si mal répondu à la question du lieu d'origine qu'elle n'avait pu être exploitée par la suite. En 1990, l'OFS a donc fait l'impasse sur ce caractère.

Pour certaines questions, l'OFS s'est contenté d'un faible taux de réponse et a renoncé à une mise à jour complète lors de la correction des bulletins, se satisfaisant ainsi d'un niveau de qualité moins élevé que pour d'autres caractères. Cela a notamment été le cas du caractère de la religion lors du recensement de 1990.

Les investigations de l'OFS montrent que la qualité des réponses données à chacune des questions du recensement de 1990 s'est révélée très inégale. Il est notamment apparu que les réponses relatives à la formation scolaire et professionnelle, à la situation dans la profession, au lieu de formation ou de travail (adresse de l'employeur) et au moyen de transport étaient moins fiables que les autres, la population étant manifestement plus réticente à donner des informations sur ces sujets relevant de la sphère privée. En outre, le sens de certaines questions a fréquemment été mal compris: cela a notamment été le

cas de la question concernant le lieu de formation ou de travail qui, bien loin d'être une forme déguisée d'espionnage, ne visait en fait qu'à cerner les mouvements des pendulaires.

Il ressort des rapports des groupes d'accompagnement extérieurs de l'OFS que le grand nombre de question en suspens, qu'il a encore fallu coder par la suite, a entraîné un considérable surcroît de travail pour l'OFS, lors du traitement et de l'exploitation des données et a contribué aux retards survenus lors de l'exploitation et de la publication des résultats. De plus, la saisie des bulletins au moyen des dispositifs de lecture électroniques et le stockage des données ont donné lieu à des problèmes techniques et organisationnels. L'incertitude qui a longtemps plané sur la date exacte du recensement, décembre 1989 ou 1990, a en outre restreint la marge de manoeuvre dont disposait l'OFS pour ses préparatifs et l'a gêné dans sa planification.

A la suite du recensement de 1990, l'Association des directeurs des offices du contrôle de l'habitant et de la police des étrangers, la Conférence suisse des secrétaires municipaux et l'Union des villes suisses ont demandé que l'on renonce à effectuer un recensement sous la même forme en l'an 2000. Plusieurs interventions allant dans le même sens ont en outre été déposées aux Chambres fédérales.

## **2.5 Conclusions**

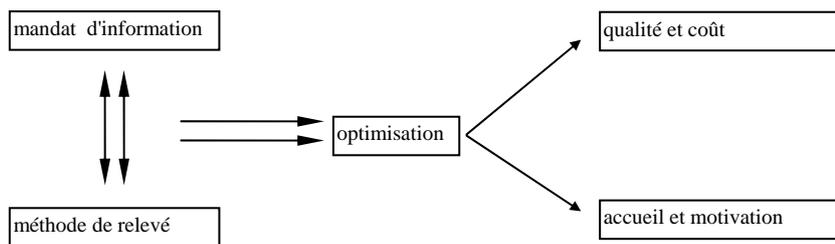
Les difficultés rencontrées lors du recensement de 1990 sont apparues essentiellement lors du relevé et de la correction des données. Ont été concernés en premier lieu les communes des agglomérations urbaines et l'OFS. La cause des problèmes constatés est à rechercher dans l'accueil plus mitigé réservé au recensement par la population. Cette disponibilité moindre s'est d'ailleurs traduite par un grand nombre de bulletins individuels incomplets.

Le traitement des bulletins incomplets a entraîné une surcharge de travail qui a parfois nui à la motivation des communes chargées du recensement. Les investigations de

L'OPCA ont montré que la mauvaise humeur des communes était essentiellement dirigée contre la méthode de relevé (relevé exhaustif et direct opéré par des agents recenseurs au moyen de bulletins individuels) et non pas contre le recensement lui-même.

Les problèmes énoncés et les critiques formulées à son encontre montrent bien que le recensement est un système complexe au sein duquel mandat d'information et méthode de relevé sont interdépendants. L'interprétation du mandat d'information (voir chapitre 3.1) détermine donc le choix de la méthode de relevé (voir chapitre 3.3). Cette dernière détermine à son tour l'accueil réservé au recensement par la population et influence la motivation des communes, deux facteurs qui se répercutent sur le coût et la qualité du recensement.

Figure 2: le recensement en tant que système



Il s'agit en fin de compte d'optimiser le recensement en tant que système. Si on parvient, sur la base du mandat d'information, à appliquer une méthode de relevé qui n'incommode ni la population ni les communes, la motivation de tous les intéressés augmentera, au bénéfice de la qualité et des coûts. Dans un premier temps, il convient donc de définir le mandat d'information, lequel ne peut toutefois être établi indépendamment de la méthode de relevé car celle-ci détermine à son tour l'accueil réservé au recensement.

### **3 Evaluation du recensement fédéral de la population**

#### **3.1 Le mandat d'information du recensement et son accomplissement**

Le choix et l'application d'une méthode de relevé adaptée reposent sur la définition du mandat d'information, or comme on l'a vu, ces deux questions sont très étroitement liées. Selon la section V 4 de la Commission de gestion du Conseil national, il convient donc en premier lieu de répondre à la question suivante:

*Quel est le mandat d'information dont l'Office fédéral de la statistique doit s'acquitter au moyen du recensement de la population?*

Dans l'idéal, il devrait être possible de définir l'objectif, à savoir le mandat d'information précis du recensement de la population et de le comparer ensuite à la situation de fait. On pourrait ainsi mesurer l'écart entre l'objectif et la réalité et en déterminer les causes.

Le questionnaire du recensement doit être compris comme la matérialisation du mandat d'information dans le concept de relevé: à lui seul, il ne suffit pas à définir le mandat d'information et le concept de relevé du recensement.

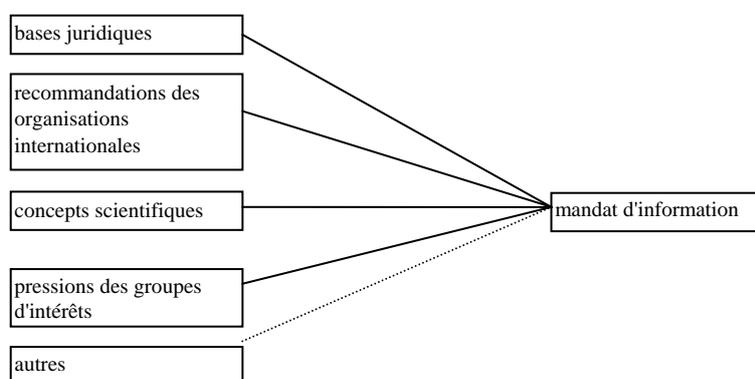
##### **3.1.1 Définition du mandat d'information du recensement**

Toute activité administrative tire en principe son origine d'une loi. Dans le cas du recensement de la population, le mandat d'information devrait donc être défini par la loi fédérale sur le recensement de la population. Les investigations de l'OPCA ont toutefois révélé que ce mandat n'était nulle part défini de manière suffisamment pertinente pour que l'on puisse le comparer (objectif) avec la situation de fait (résultat). Bien plus, le mandat d'information se compose d'éléments divers, qui sont à la fois fondés sur des

bases légales et conditionnés par des facteurs extérieurs à la législation.

Les concepts scientifiques de la statistique et les recommandations des organisations internationales, telles que celles de l'Organisation des nations unies (ONU) et de l'Union Européenne (EU), concernant le recensement de la population, revêtent, entre autres, une importance capitale. Comme toutes les tâches de l'Etat, le recensement est soumis aux pressions importantes des groupes d'intérêts. L'aboutissement du mandat d'information peut être représenté de la façon suivante:

Figure 3: aboutissement du mandat d'information



L'importance et la signification de chacun des éléments ne peuvent être totalement mesurées. Il est donc impossible de déterminer l'influence exacte des groupes d'intérêts sur la structure du mandat d'information. Les investigations de l'OPCA vont d'ailleurs montrer que la marge de manoeuvre de l'OFS dépend moins des bases légales que de l'observation des recommandations des organisations internationales et de la nécessité de comparer les résultats avec ceux des recensements antérieurs (séries chronologiques).

### 3.1.2 Les bases légales du recensement

La constitution ne mentionnant pas expressément le recensement comme une tâche de la Confédération, il est impossible d'en tirer des conclusions quant à la définition du mandat d'information. La compétence de la Confédération en matière de statistiques découle en fait des compétences qui sont les siennes en matière d'intervention, de

financement, de surveillance et de coordination. En vertu de la "connexité matérielle", la Confédération s'attribue donc la compétence de procéder aux relevés statistiques nécessaires, parmi lesquels figure le recensement.

Le recensement, en tant que tâche de la Confédération, est fixé dans la loi fédérale sur le recensement fédéral de la population depuis 1860. Cette loi est toutefois extrêmement concise et ne fait aucunement mention du mandat d'information. Elle a été remaniée en 1988 et a pris en compte les dispositions plus strictes en matière de protection des données. On a en revanche renoncé à l'intégrer dans la loi sur la statistique fédérale, entrée en vigueur en 1992. Lors de l'élaboration de loi sur le recensement, on pensait que ce dernier serait bientôt effectué sur de nouvelles bases méthodologiques, grâce à l'application d'une nouvelle méthode de relevé, si bien qu'il convenait de renoncer provisoirement à l'intégrer dans la nouvelle loi sur la statistique fédérale.

En plus de la loi sur le recensement, la loi sur la statistique fédérale a également une certaine importance pour le recensement de la population. En effet, nous avons montré que celui-ci s'intègre dans le système statistique de la Suisse. La loi sur la statistique fédérale définit le mandat d'information de la statistique comme la fourniture d'informations représentatives, choisies en toute indépendance sur la base de critères scientifiques, sur l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, du territoire et de l'environnement en Suisse, ainsi que d'éléments servant à préparer, réaliser et réévaluer les tâches de la Confédération.

L'ordonnance sur le recensement fédéral de la population en 1990 fournit la liste exhaustive des caractères à relever au moyen de questionnaires. En l'occurrence, il ne s'agit pas d'un mandat d'information au sens strict, mais uniquement de sa transposition pratique dans le bulletin individuel. Bien que l'ordonnance ne permette pas de mieux définir le mandat d'information que la loi sur la statistique fédérale, elle précise toutefois que:

- Le recensement de la population a pour objet de mettre à la disposition des autorités fédérales, cantonales et communales, des divers milieux économiques, sociaux, politiques, culturels et universitaires, des milieux de la recherche et de l'enseignement, ainsi que de tout autre intéressé, les informations statistiques nécessaires

à la planification et à la préparation de la prise de décisions, à la recherche et à l'information du public.

- A cette fin, le recensement doit renseigner sur le chiffre et la répartition spatiale de la population résidante, ainsi que sur la structure démographique et socio-économique de la population. Il doit fournir les bases d'autres statistiques fédérales, cantonales et communales.

### **3.1.3 Recommandations des organisations internationales**

Les données du recensement national ont également un intérêt international et sont aussi utilisées à l'étranger. Elles servent notamment de bases à de nombreuses organisations internationales (ONU, OCDE, UE, etc.) qui les utilisent pour établir leurs propres statistiques et des comparaisons de pays à pays. Tandis que certaines organisations internationales, notamment l'ONU (CEE) et l'UE (Eurostat), imposent des conditions en ce qui concerne les caractères à relever et la méthode de recensement, il convient d'assurer la comparabilité des informations d'un état à l'autre. En revanche, les recommandations émises par ces organisations sont facultatives. La loi sur la statistique fédérale précise néanmoins que la coopération avec des organisations étrangères et internationales figure parmi les tâches de la statistique fédérale et que les besoins de ces organisations en matière d'informations doivent être pris en considération, dans la mesure du possible.

Les recommandations de l'ONU sont très précises. Elles portent à la fois sur les caractères à relever, les définitions et les classifications, la méthode de relevé et la publication des résultats (tableaux). L'ONU distingue des caractères primordiaux, qui doivent absolument être relevés et des caractères secondaires. L'OFS suit ces recommandations et relève les principaux caractères primordiaux dans le cadre du recensement, tout en conservant une certaine latitude quant au relevé des caractères secondaires.

### 3.1.4 Concepts scientifiques

Le recensement est une tâche éminemment scientifique et comme toutes les autres activités relevant des sciences, il se fonde sur des théories et des approches spécifiques. L'OPCA a entrepris de définir les tâches et les exigences du recensement en opérant une synthèse des différentes sources, notamment des documents de l'OFS, des rapports des groupes d'accompagnement extérieurs à l'OFS et de la littérature scientifique étudiée. Le recensement doit donc remplir les fonctions suivantes:

- Fonction descriptive: saisie des structures démographiques, sociales et économiques à différents niveaux spatiaux (national, cantonal, communal et à l'hectare) et saisie de petits groupes (minorités) et de phénomènes plus rares (par exemple des groupes marginaux);
- Fonction analytique: identification et mise en évidence des relations réciproques entre les différents caractères relevés en combinant les données démographiques, sociales et économique, ainsi que les informations relatives aux ménages et au logement;
- Fonction comparative: élaboration de séries chronologiques et exécution de comparaisons chronologiques et spatiales au niveau national et international;
- Fonction référentielle: établissement du nombre total de personnes, de ménages et de logements, en tant que base pour compléter des collections de données et pour le tirage au sort d'échantillons représentatifs, lesquels servent à parfaire et à mettre à jour la statistique;
- Fonction de contrôle de la qualité: contrôle et comparaison des données provenant d'autres sources et calcul d'indices;
- Fonction politique: exécution de tâches juridiques et politiques, notamment l'attribution de mandats;
- Fonction de compensation et de répartition: base de la péréquation financière, pour l'octroi de subventions et pour la répartition du produit des établissements de la Confédération;
- Fonction d'information géographique: mise à disposition de données correspondant aux petites structures spatiales et administratives et à la structure fédéraliste de la Suisse et qui permettent de définir des populations locales. Les données doivent être

présentées indépendamment des frontières politiques, par exemple lorsqu'il s'agit de créer des régions ou des agglomérations;

- Fonction classificatrice: saisie de caractères pouvant servir d'indicateurs auxiliaires pour la création de classifications importantes (création de catégories socioprofessionnelles sur la base de la profession, de la situation dans la profession et de la formation; création d'une typologie de communes, etc. ).

Cet inventaire n'a pas la prétention d'être exhaustif. En outre, il est difficile de déterminer dans quelle mesure le recensement remplit chacune des conditions posées et d'évaluer l'importance réelle des différentes fonctions.

D'après la définition d'Eurostat le recensement de la population doit, en plus de remplir certaines fonctions bien déterminées, satisfaire aux principes scientifiques suivants:

- Validité générale: le recensement doit porter sur l'ensemble du territoire national et sur l'ensemble des individus, des logements et des immeubles d'habitation;
- Livraison de données individuelles: les caractères relevés doivent être saisis et stockés séparément pour l'ensemble des personnes, des ménages, des logements et des immeubles d'habitation, afin de pouvoir analyser les aspects démographiques, économiques et sociaux même sur une petite échelle et établir des rapports entre les différents caractères relevés;
- Simultanéité: les unités de comptage et leurs caractères doivent être relevés simultanément, afin d'éviter de les compter deux fois et de garantir la comparabilité des données;
- Délimitation des périodes: il s'agit de décrire un moment précis et de procéder à un nouveau relevé à intervalles fixes, afin de saisir les modifications survenant dans le temps et de mettre en évidence les évolutions démographiques, sociales et économiques.

Il va de soi que cette liste de principes, que le recensement doit remplir, n'est pas exhaustive non plus.

### **3.1.5 Pressions des groupes d'intérêts**

Les bases légales, les recommandations des organisations internationales et les concepts scientifiques ne sont pas les seuls facteurs à déterminer l'aboutissement du mandat d'information; d'après les investigations de l'OPCA, l'influence exercée par les groupes d'intérêts constitue, elle aussi, un élément important. Cette pression peut s'exercer directement sur l'OFS ou dans le cadre institutionnel. A ce propos, il convient de mentionner les rapports bilatéraux entre les personnes concernées ou intéressées de l'administration, des milieux scientifiques ou politiques et les différents groupes d'accompagnement et les autres organes consultatifs, notamment la Commission fédérale de la statistique, FEDESTAT ou GEOSTAT, qui peuvent se faire l'écho de leurs besoins et de leurs souhaits auprès de l'OFS. Citons encore la consultation des offices et la procédure de consultation, effectuée pour la première fois en 1986, dont a fait l'objet l'ordonnance sur le recensement fédéral de la population de 1990. Selon l'OFS, cette procédure de consultation a contribué de façon déterminante à la modification du concept de relevé en 1987. Les investigations de l'OPCA ont montré que la collaboration avec l'OFS n'avait pas soulevé de gros problèmes, pour l'essentiel.

Les documents étudiés et les entretiens menés ne permettent pas de tirer de conclusions définitives quant à l'importance réelle de ces procédures de consultation et à leur influence effective sur l'élaboration du mandat d'information. Sur la base de ses investigations, l'OPCA estime ce processus peu transparent pour qui n'est pas de la branche.

## **3.2 Conclusions sur la question du mandat d'information et recommandations de l'OPCA à la Commission de gestion**

### **3.2.1 Accomplissement du mandat d'information**

Il n'est pas possible de déterminer si l'OFS a bien rempli son mandat d'information lors du recensement de 1990. En effet, il n'y avait ni mandat d'information clairement défini par la loi ni concept de relevé transparent et reposant sur des bases scientifiques dont l'OPCA aurait pu disposer. Quoi qu'il en soit, les investigations ont mis en lumière

divers points, à savoir que les personnes interrogées par l'OPCA avaient, d'une manière générale, estimé que les caractères relevés avaient été judicieusement choisis et que les exploitations tirées des données avaient été faites de manière appropriée; que les modalités des caractères retenus n'avaient pas toutes été relevées, qu'il restait donc une certaine marge de manoeuvre; qu'en ce qui concernait les séries chronologiques, des simplifications ne compromettant pas la comparabilité des données à long terme étaient envisageables; enfin, qu'on pouvait partir du principe qu'on pouvait mieux affiner les thèmes des relevés de manière à alléger les recensements ultérieurs.

### **3.2.2 Manque de précision du mandat d'information**

Manque un mandat d'information précis, tiré de la loi sur le recensement et énonçant le mandat spécifique du recensement, du cadre et des objectifs qui doivent être les siens. Seule l'ordonnance sur le recensement énumère les caractères à relever et définit le but du recensement. Il est toutefois impossible d'en tirer une définition précise du mandat d'information ou du concept de relevé. L'aboutissement du mandat d'information dépend bien plus, comme il a été montré plus haut, de différents facteurs faisant que le phénomène manque de transparence.

Telles qu'elles sont rédigées, les bases juridiques existantes confèrent à l'OFS la possibilité de définir son mandat d'information à peu près comme il le souhaite. Il est tout au plus tenu par les recommandations - non contraignantes - des organisations internationales et par la nécessité d'assurer la comparabilité dans le temps des données des recensements (séries chronologiques).

#### *Recommandation n° 1*

*L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration propose que le recensement de la population soit assis sur un mandat politique précis.*

La formulation d'un mandat politique du recensement visera avant tout:

1. à fixer dans les grandes lignes le mandat d'information du recensement et les objectifs qui sont les siens. Cela permettra d'y voir clair pour élaborer un concept de relevé et un questionnaire (bulletin individuel), lequel n'est rien d'autre que la transcription dans le réel du mandat d'information;
2. à justifier le recensement de la population et à l'assurer en tant que tâche permanente. Les investigations de l'OPCA ont en effet révélé qu'il y avait eu, par le passé, un manque de continuité (du personnel et de la méthode), ce qui avait rendu d'autant plus difficile la préparation et l'exécution des recensements ultérieurs;
3. à donner à l'OFS, dans le cadre de ce mandat, la marge de manoeuvre et la souplesse dont il a besoin;
4. à planter les jalons de l'élaboration d'un concept de relevé, lequel permettra à l'OFS, fort du mandat d'information dont il sera investi, de s'opposer à des intérêts particuliers.

### **3.2.3 Absence d'un concept de relevé de l'OFS**

Il est bon que l'OFS ait les coudées franches et qu'il les conserve pour fixer le mandat d'information qui sera le sien, ce qui est le propre de toute administration moderne. Cela implique toutefois qu'il doive, dans le cadre du mandat imparti, définir son mandat d'information avec toute la clarté voulue (pour les non-initiés comme pour les autres), qu'il s'aide pour ce faire d'un concept reposant sur des bases scientifiques et qu'il soumette son projet à la discussion. Il entendra à cette occasion les milieux intéressés et concernés.

Les investigations de l'OPCA ont fait apparaître que l'OFS s'était souvent vu reprocher par le passé de s'être trop consacré aux aspects pratiques du recensement et d'avoir négligé les aspects conceptuels.

La tentative de réforme, envisagée en 1981 par le Conseil fédéral et par l'OFS, et qui consistait à opérer le recensement de 1990 sur de nouvelles bases, touchant aussi bien le fond que la méthode, n'a pas, comme l'ont montré les investigations de l'OPCA, été engagée avec l'énergie nécessaire et n'a pas pu être mise en oeuvre à temps. Le recensement de l'an 2000 ne s'écartera pas lui non plus des éditions précédentes. Malgré les résistances apparues, aucune approche rompant définitivement avec le passé ne s'est en effet imposée. Bien que les travaux préparatoires en vue du recensement de l'an 2000 soient très importants et que les préparatifs aient commencé tôt, il n'est guère possible, pour quelqu'un qui n'est pas de la branche, de dire à l'heure actuelle à quoi ils ont d'ores et déjà abouti.

*Recommandation n° 2*

*L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration propose que le Conseil fédéral oblige l'Office fédéral de la statistique à élaborer un concept de relevé du recensement, dans le cadre de son mandat politique.*

### **3.2.4 Eléments du concept de relevé**

Figurent au premier plan un concept de relevé scientifique qui soit la concrétisation du mandat d'information, l'harmonisation avec d'autres relevés, la création d'un groupe de projet, l'utilisation des bases disponibles, le contrôle de la qualité et l'analyse de la demande.

*Un concept de relevé scientifique*

L'importance de la tâche et la marge de manoeuvre dont dispose l'OFS imposent l'élaboration d'un concept de relevé à caractère scientifique. En effet, la simple énumération des caractères à relever, qui figure dans l'ordonnance, ne constitue en soi ni un concept de relevé ni un mandat d'information; elle n'est que la transcription dans le réel du mandat d'information. Le concept de relevé devra lui expliquer pourquoi il faudra

relever tel ou tel caractère, dans quel but, comment il faudra exploiter ces caractères et publier les résultats. A cet égard, il faudra tout spécialement veiller à ce que le recensement et les autres relevés (notamment les microrecensements) s'accordent mieux entre eux et se complètent, tant sur le contenu que sur les thèmes abordés.

*Harmonisation du recensement et des microrecensements, quant au contenu*

Les investigations de l'OPCA ont montré que les microrecensements ne peuvent incontestablement pas remplacer le recensement de la population. Elles ont toutefois révélé qu'il était possible de renforcer davantage l'harmonisation du recensement et des autres relevés de l'OFS quant au contenu et aux thèmes abordés. En transférant certaines questions du recensement dans des microrecensements, on allégerait le recensement de la population et / ou on introduirait de nouvelles formes de relevés. Il pourrait en résulter un meilleur accueil de la part de la population, une amélioration de la qualité des données relevées et une diminution des coûts, sans perte importante d'informations.

*Formation d'un groupe de projet indépendant pour le recensement*

Un des grands problèmes est l'absence d'un groupe de projet pour le recensement qui soit indépendant. Selon diverses sources, on a observé un manque de continuité durant tout le processus de la préparation du recensement de 1990. Il n'a pas toujours été possible de faire face au départ de personnel qualifié et les travaux préparatoires entrepris dès 1981 ne se sont pas inscrits dans une stratégie à long terme de l'OFS. Les expériences et le savoir acquis ont ainsi été irrémédiablement perdus.

Un groupe de projet indépendant, constitué de professionnels, devrait être chargé de suivre en permanence le recensement. Il devrait principalement procéder à une analyse systématique des recensements précédents et intégrer au fur et à mesure les enseignements qu'il en a tirés dans la planification et l'exécution des recensements à venir. Il faudra veiller tout particulièrement à ce que sa constitution évolue, à moyen et à long

termes, de manière stratégique, compte tenu des mutations politiques, sociales et techniques auxquelles on assistera.

### ***Utilisation des bases existantes***

Tout recensement repose sur la qualité des travaux préparatoires. Lors de l'élaboration du concept, il faudra exposer comment conserver le savoir acquis et utiliser voire développer les bases existantes. Contrairement aux recensements précédents, celui de 1990 a été étudié et exploité de façon approfondie par l'OFS. A l'heure actuelle, les travaux préparatoires en vue du prochain recensement sont déjà bien avancés, leur ampleur et leur qualité dépassant de loin celles des travaux préparatoires du recensement de 1990.

Pour qui n'est pas de la branche, il est toutefois difficile d'établir dans quelle mesure l'OFS utilisera ces documents et comment les enseignements tirés par lui et les recommandations faites par les groupes de travail trouveront leur résonance dans la planification et dans l'exécution du prochain recensement. En outre, les travaux existants sont tout au plus une base qu'il s'agira d'étendre et de développer de façon systématique. Si l'OFS n'accorde pas une attention suffisante au développement à long terme du recensement, il court le risque de ne pouvoir utiliser celui de l'an 2000 comme base des recensements qui suivront, sachant de surcroît que la méthode utilisée pour le recensement de la population sera modifiée, notamment par le recours accru aux registres.

### ***Contrôle de la qualité et analyse de la demande***

Le contrôle de la qualité et l'analyse de la demande en matière de données constituent deux éléments importants de l'examen permanent du mandat d'information. En effet, si certaines données se distinguent par leur mauvaise qualité ou qu'elles ne sont pratiquement plus demandées, il faudra en tenir compte dans le concept et ne plus les relever ou alors les relever autrement.

Suite à son enquête, l'OPCA est d'avis que l'OFS a accompli certes de grands progrès dans le domaine du contrôle de la qualité, par rapport aux recensements précédents, mais aussi qu'il pourrait encore aller plus loin. L'analyse de la demande de données a, il est vrai fait, beaucoup évolué depuis 1990. L'OFS a, par exemple, ouvert un fichier sur cette demande. L'exploitation de ce fichier est toutefois difficile à mettre en place et il est encore impossible de déterminer l'influence que les enseignements tirés de ce fichier exerceront sur l'établissement du mandat d'information.

### **3.3 Examen de la méthode utilisée pour le recensement**

L'enquête que l'OPCA a menée a montré que si le recensement périodique de la population, opéré sous la forme d'un relevé exhaustif, n'avait été fondamentalement mis en cause par personne, c'était la méthode employée qui avait fait l'objet de vives critiques. D'où, de l'avis de la Section V 4 de la Commission de gestion du Conseil national, les questions suivantes:

*La méthode d'enquête utilisée pour le recensement de la population (enquête exhaustive et directe de la population opérée par des agents recenseurs au moyen de questionnaires individuels) est-elle judicieuse? Peut-on envisager d'autres méthodes d'enquête?*

Pour y répondre, l'OPCA a largement utilisé les résultats de l'expertise qu'elle avait commandée au professeur Wolfgang Polasek, de l'Institut de statistiques et d'économétrie de l'Université de Bâle, et à M. Martin Schuler, géographe, de l'Institut de recherche sur l'environnement construit de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne. S'y sont ajoutés, dans cette partie de l'enquête les enseignements tirés de l'analyse des documents et des entretiens menés par l'OPCA. On trouvera, à l'annexe 1, l'expertise *in extenso*, ainsi que la totalité des propositions émises par les experts.

### **3.3.1 Recensement de 1990. Appréciation de la méthode utilisée**

#### ***Préparation du recensement de 1990***

Si le recensement de 1980 a ressemblé fortement à celui de 1970 du point de vue du contenu et de la manière dont il a été effectué, il n'en a pas été de même de celui de 1990, qui a rompu avec la tradition. On a en effet innové en préimprimant les bulletins individuels avec les informations tirées des registres communaux, en les expédiant par voie postale, et en décentralisant leur dépouillement. On constate après-coup, disent les experts, que ces innovations n'ont pas toujours été préparées avec le soin voulu, qu'elles ont souvent été conçues trop tard ou encore modifiées à la dernière minute. Enfin, on n'a pas suffisamment évalué les résultats de l'opération probatoire menée en 1989, ni suffisamment utilisé les enseignements qu'on en avait tirés. Nous ajouterons ici encore que l'incertitude qui a longtemps plané sur la date du recensement (décembre 1989 ou 1990?) a réduit la marge de manoeuvre dont disposait l'OFS pour planifier et préparer l'opération.

#### ***Manière dont le recensement a été effectué***

La méthode utilisée pour le recensement de 1990 (i.e. le relevé exhaustif de la population opéré par des agents recenseurs au moyen de bulletins individuels) est, à l'heure actuelle, la méthode la plus communément employée de par le monde pour ce type d'opération. Compte tenu du cadre imparti par la loi et de l'organisation mise en place, le recensement a bien fonctionné. Le taux de réponse a été élevé, plus élevé même que lors d'autres recensements, et l'esprit de collaboration dont ont fait preuve la grande majorité des communes et des cantons a permis, lorsqu'il s'est agi de compléter les bulletins individuels, et en dépit de toutes les difficultés qui sont survenues, d'obtenir des données dont la qualité a été jugée satisfaisante.

La manière dont le bulletin individuel est conçu et les caractères qui sont relevés font qu'il aurait été impossible d'utiliser une autre méthode, notamment celle qui aurait consisté à tirer - en partie ou en totalité - des registres communaux les données souhaitées, vu que les communes ne disposent pas toutes du même registre des habitants et qu'elles ne tiennent pas toutes les leurs avec la même rigueur. S'ajoute à cela une autre inconnue: les bases juridiques auraient-elles suffi pour que soient mises en place d'autres formes de relevés?

Les investigations menées par l'OPCA ont montré que ce sont surtout les communes d'une certaine importance et plus encore les communes urbaines qui ont connu des difficultés en raison de la méthode utilisée lors du dernier recensement. Les problèmes s'y sont accumulés, entraînant pour elles un travail et des coûts supplémentaires (souvent non inscrits au budget), des retards et une diminution de la qualité des données primaires fournies. Cela s'explique d'une part parce que les habitants des villes sont moins souvent chez eux que les habitants des campagnes, d'autre part parce qu'il est plus difficile aux autorités communales des villes de recruter suffisamment d'agents recenseurs sur lesquels elles peuvent compter. S'y sont ajoutés les autres phénomènes déjà décrits: le manque de participation d'une partie de la population, la forte immigration enregistrée à la fin des années 80 avec les problèmes de compréhension mais aussi linguistiques qu'elle a causés, enfin une baisse de la motivation des autorités communales qui ont été chargées de compléter les données manquantes ou de corriger les indications erronées. A l'inverse, la grande majorité des communes de moindre importance s'est acquittée de la tâche en temps voulu et sans trop de problèmes, ici encore au prix d'un travail souvent considérable.

#### *Bulletins individuels préimprimés et envoi par la poste*

Les communes ont été autorisées, en 1990, à préimprimer les bulletins individuels, grâce aux informations qu'elles ont tirées de leurs registres. L'OFS n'ayant pas été très actif en la matière, environ 300 d'entre elles ont fait usage de cette possibilité; elles ont dû respecter les dispositions sur la protection des données, lesquelles prescrivent que les bulletins préimprimés doivent obligatoirement être remis à leur destinataire sous enveloppe cachetée. Durant la phase de traitement des données, des problèmes techniques inattendus ont surgi lors du découpage des bulletins individuels préimprimés, de sorte qu'il a été impossible de lire électroniquement - au scanner - la totalité d'entre eux.

Les grandes villes ont souhaité pouvoir envoyer par la poste les bulletins individuels destinés à leurs administrés, en raison de la faible accessibilité de la population des villes et des difficultés rencontrées lors du recrutement des agents recenseurs. Ici encore l'OFS a plus toléré le phénomène qu'il ne l'a encouragé.

Il est difficile d'évaluer de manière fiable ce que les deux innovations précitées ont apporté en qualité par rapport à ce qu'elles ont coûté. La ville de Berne, qui a étudié la question, en a conclu que la formule de l'envoi postal lui avait coûté plus cher que celle de la distribution traditionnelle effectuée par l'agent recenseur. Quant à la qualité des résultats obtenus, on a remarqué qu'elle a été inférieure là où il n'y a pas eu d'agents recenseurs. La formule de l'envoi postal ayant été le plus souvent utilisée au dernier moment, comme un pis-aller, il n'est cependant pas sûr qu'elle soit à elle seule et de manière intrinsèque responsable des coûts plus élevés et de la baisse de la qualité des résultats obtenus; quant au rôle que d'autres facteurs ont pu jouer, il n'est pas possible de le déterminer avec précision.

Ajoutons qu'il est préférable de recourir aux agents recenseurs si l'on souhaite avoir des résultats de qualité, approchant au plus près de la réalité. En effet, seuls eux peuvent aller jusqu'à découvrir des personnes et des ménages inconnus des autorités; eux seuls savent conseiller les gens sur la manière de remplir les bulletins et, dans la limite des dispositions légales, opérer le premier contrôle de ces derniers. Or, tout porte à croire que c'est là où ils sont les plus utiles - soit dans les villes - qu'on finira par se passer d'eux, et ce, pour diverses raisons: parce qu'il est de plus en plus difficile d'en recruter qui soient fiables, parce qu'ils sont accueillis avec de moins en moins de sympathie par la population, enfin parce que leur présence ne change rien au fait que la plupart des habitants des villes sont absents de chez eux toute la journée. A l'inverse, les petites communes, qui n'ont pas tous ces problèmes car tout le monde se connaît, pourraient facilement s'en passer.

### ***La qualité des données du recensement de 1990***

L'appréciation de la qualité des données doit être opérée de manière nuancée, sur la base des investigations de l'OPCA: il faut distinguer la qualité du matériau brut, autrement dit des indications fournies par la population, de la qualité des données que les communes ont remises à l'OFS pour qu'il les traite, les exploite et les analyse. La première - on l'a vu - a été insuffisante voire franchement mauvaise dans les agglomérations. La seconde a été fonction des corrections et des compléments que les

communes de ces agglomérations ont dû opérer quand elles n'ont pas dû remplir certains bulletins elles-mêmes. C'est donc grâce à elles et au travail qu'elles ont fourni à ce moment-là que la qualité des données remises à l'OFS a atteint un bon niveau, même si l'on note de grandes différences d'une région à l'autre.

Or, il n'est pas sûr que cela puisse continuer ainsi à l'avenir et ce, pour quatre raisons. Premièrement, et ce que l'on voit en Suisse et à l'étranger le confirme, parce que la population est de moins en moins disposée à répondre en totalité et conformément à la vérité à un questionnaire, quel qu'il soit. Deuxièmement, parce que les communes sont de manière prévisible de moins en moins prêtes à contrôler les bulletins individuels et à les compléter. Troisièmement, parce que le recensement de 1990 a fait apparaître de grandes différences d'une région à l'autre entre les deux types de qualité mentionnés au paragraphe précédent, notamment pour le second, ce qui ne va pas sans influencer la qualité et la comparabilité du recensement total. Quatrièmement enfin, parce que arrivera le jour où le coût des corrections et des compléments dépassera l'utilité de l'opération, ce qui posera inmanquablement le problème de l'adéquation de la méthode traditionnelle (enquête exhaustive et directe de la population opérée par des agents recenseurs au moyen de questionnaires individuels).

### ***Le coût du recensement de 1990***

Pour juger du coût du recensement, il faut connaître certains paramètres. Premièrement, il faut savoir combien le recensement a réellement coûté. Deuxièmement, il faut examiner si la méthode choisie a influencé son coût, autrement dit s'il existe des méthodes moins chères. Troisièmement, il faut tenir compte du fait que, lorsque l'argent de l'Etat se fait rare, il faut partir d'une concurrence plus importante pour les moyens disponibles. Quatrièmement, les investigations de l'OPCA ont montré que le recensement de la population, vu son coût, compromet en partie les autres relevés du genre des microrecensements. Un projet définissant la fonction et l'importance du recensement de la population par rapport aux autres relevés, permettra d'y voir clair et de faire des économies.

Nous rappelons toutefois qu'il ne saurait s'agir ici de remplacer tout bonnement une forme de relevé par une autre.

Il est impossible de fixer avec précision ce que le recensement de 1990 a coûté. L'OFS affirme, documents à l'appui, que la dotation de 140 millions de francs (100 millions pour lui-même et environ 40 millions pour les cantons et les communes) n'a pas été dépassée. Or, l'enquête que l'OPCA a menée a révélé que le recensement a vraisemblablement coûté plus de 40 millions de francs aux communes, certaines d'entre elles, notamment celles qui appartiennent aux agglomérations urbaines, ayant en partie dépassé leur budget ou dû faire face à des frais supplémentaires non inscrits au budget.

Une étude faite par l'ONU a mis en lumière que les recensements de la population de la Suisse sont comparativement parmi les plus chers puisque chacun d'entre eux coûterait environ 20 francs suisses par habitant (14 francs à l'OFS et 6 francs aux cantons et aux communes) contre 2,3 à 3,8 dollars américains ailleurs en Europe.

Divers exemples de recensements pris sur notre continent montrent du reste que les relevés effectués à partir des registres existants ont, indépendamment du mandat d'information qui est le leur, tendance à coûter moins cher que les enquêtes directes opérées par des agents recenseurs au moyens de bulletins individuels, mais qu'il faut toutefois relativiser cette constatation, car pour pouvoir tirer parti des données des registres il faut que ces registres existent et qu'il soient partout tenus avec le même soin, ce qui, dans certains cas, entraînera au début des dépenses considérables, dues à leur établissement. Ces frais supplémentaires devraient permettre, à la longue, de faire des économies. En effet, lorsque la tenue de ces registres sera devenue une activité administrative comme les autres, on assistera à la disparition du surplus de travail auquel on assiste aujourd'hui encore tous les dix ans. Le montant précis desdits frais supplémentaires est toutefois actuellement inchiffable.

### **3.3.2 Phénomènes susceptibles de provoquer une réforme du recensement de la population**

Les responsables du recensement de la population devront, à l'avenir, se préoccuper davantage des nouveaux problèmes causés par l'opposition croissante de la population et

des communes, par les liens toujours plus étroits entre la statistique et les autres activités de l'administration, enfin par les progrès fulgurants de l'informatique, autant de problèmes qui pèseront de tout leur poids.

### *Oppositions à la méthode traditionnelle de relevé*

Il ressort d'une enquête commandée par l'OFS qu'environ 15 pour cent des communes, soit quelque 40 pour cent de la population, sont favorables à l'application d'une nouvelle méthode lors du recensement de l'an 2000 et qu'elles souhaitent qu'on utilise plus que par le passé les possibilités de l'informatique et les données des registres communaux. Diverses institutions - l'Union des villes suisses, l'Association des directeurs des offices du contrôle de l'habitant et de la police des étrangers, la Conférence suisse des secrétaires municipaux - leur ont emboîté le pas en affirmant qu'elles ne souhaitaient pas effectuer le prochain recensement selon la formule actuelle.

Il est plus difficile d'évaluer la force des opposants au sein de la population, opposants qui sont de deux types: d'une part, ceux qui sont actifs et organisés; d'autre part, ceux qui refusent - individuellement - de remplir le bulletin en répondant correctement à toutes les questions. Le nombre des premiers, réfractaires actifs, a augmenté entre 1980 et 1990. Le taux de réponse n'en a pas moins été satisfaisant, en comparaison internationale.

C'est en revanche le fort pourcentage de bulletins incomplets ou aux mentions non véridiques qui a causé de grandes difficultés aux responsables, à cause, semble-t-il, de l'indifférence voire de l'hostilité déclarée de la population envers les recensements et autres relevés.

Nul ne peut dire aujourd'hui quelle sera l'impact des opposants actifs en l'an 2000. Par contre, il faut s'attendre à une amplification de la seconde tendance, donc d'une part à une diminution de la participation, d'autre part à une augmentation du nombre des bulletins mal remplis, les exemples qui confirment cette tendance abondant à l'étranger, mais aussi en Suisse. Dans ces conditions, présageons que la qualité des données

relevées, non encore contrôlées, continuera à baisser, donc que le travail des communes ne diminuera pas, voire s'accroîtra.

***Liens toujours plus étroits entre la statistique et les autres activités de l'administration***

L'existence de ces liens constitue un problème tout nouveau. En effet, aujourd'hui encore, les données issues des relevés ne peuvent servir qu'à des fins statistiques (principe de l'exclusivité de l'utilisation). Cela signifie que la statistique est une activité indépendante des autres activités de l'administration, donc que l'OFS a la garde des données brutes - dans le cas présent des bulletins individuels - et que lui seul est autorisé à les consulter et à en agréger les données. Le reste de l'administration n'est autorisé à travailler que sur des données rendues anonymes ou encore sur des données rendant impossible l'identification des personnes. Cette précaution a pour but de rassurer les citoyens afin qu'ils répondent de leur mieux et en toute franchise aux questions qui leur sont posées.

Or, force est de constater que la distinction entre la statistique et les autres activités de l'Etat s'efface à vue d'oeil. Bien des communes ont en effet utilisé leurs registres pour préparer et effectuer le recensement de 1990, plus encore peut-être pour corriger ou compléter les bulletins incomplets d'alors. Elle réclament d'ailleurs à cor et à cri la possibilité d'être autorisées à s'en servir davantage dans le cadre du recensement de la population, donc de pouvoir comparer les données récoltées avec celles qu'elles ont dans leurs registres, de préimprimer les bulletins individuels, voire de reprendre telles quelles les données dont elles disposent ou de combiner cette opération avec une enquête directe. Cela confronte l'OFS à de nouveaux défis, tout spécialement dans les domaines de la protection des données, de l'utilisation de l'informatique en statistique et de l'introduction de nouvelles définitions, nomenclatures ou classifications. Sans parler du contenu des registres et du soin avec lequel ils devraient être tenus ni des bases légales nécessaires qu'il faudra établir à temps.

### *Systèmes assistés par ordinateur*

La plupart des communes disposent aujourd'hui d'un système assisté par ordinateur ou prévoient d'en faire prochainement l'acquisition. Le système le plus avancé est à l'heure actuelle le projet tessinois appelé MOVPOP (pour: movimento della popolazione). Le système MOVPOP devrait permettre d'abaisser le coût de la tenue des registres et d'utiliser aussi les données stockées sur disques ou sur bandes pour le recensement de la population. Il ouvre de nouvelles perspectives, mais crée aussi de nouveaux problèmes et suscite de nouveaux défis, dont les suivants:

- L'introduction de MOVPOP pose des problèmes de définitions et de classifications, car les caractères relevés qu'il est prévu d'utiliser dans MOVPOP ne concordent pas avec les définitions et les classifications utilisées par l'OFS lors du recensement de 1990. Rien n'a été entrepris jusqu'à présent ici dans la perspective du recensement de l'an 2000.
- Si MOVPOP ou un autre système est introduit avant le prochain recensement, il faudra s'attendre à des conflits entre l'OFS et les fournisseurs de données, car il sera alors difficile voire impossible d'utiliser pour le recensement les données existantes, étant donné la structure disparate des divers registres.
- L'utilisation de MOVPOP dans le cadre du recensement de la population soulève une série de questions non encore résolues en matière de protection des données.

Les enquêtes et les investigations menées par l'OPCA ont révélé que de larges milieux attendaient de l'OFS qu'il joue le rôle de leader dans l'élaboration, en temps voulu, de solutions nouvelles, en collaboration avec les milieux concernés ou intéressés.

### **3.3.3 Autres méthodes de relevé**

L'enquête de l'OPCA a plusieurs fois fait ressortir la perte manifeste de soutien de la part de la population, notamment en raison de la méthode utilisée. Dans leur rapport, les experts ont exposé et examiné les méthodes utilisées par d'autres pays. Chacune d'elles

présente des avantages mais aussi des inconvénients quant à ce qu'elle coûte, quant aux informations qu'elle permet d'obtenir, à ses qualités et au respect ou non de la protection des données. On distingue les variantes suivantes:

- utilisation des registres pour préparer le recensement (cas de la Suisse en 1980 et en 1990);
- utilisation des registres pour contrôler et pour corriger les données collectées (cas de la Suisse en 1980 et en 1990);
- comparaison des données collectées avec celles des registres (cas de la Suisse en 1980);
- utilisation des registres pour remplacer le relevé de certains caractères;
- utilisation des registres/ relevé direct à partir des registres pour remplacer en partie le recensement (cas de la Suède, et bientôt aussi des Pays-Bas);
- relevé direct à partir des registres pour remplacer totalement le recensement effectué au moyen d'un bulletin individuel (cas du Danemark, de la Finlande et de l'Islande).

Le choix de la méthode est fonction du mandat, autrement dit du but de l'opération. S'il s'agit de collecter beaucoup d'informations, on aura recours au bulletin individuel complet (la méthode actuelle) ou encore au bulletin simplifié, combiné avec un relevé à partir des registres (cas de la Suède, et bientôt aussi des Pays-Bas). S'il s'agit par contre de collecter un petit nombre d'informations, le relevé à partir des registres (comme le font la Finlande et le Danemark) suffira, quitte à compléter les résultats par d'autres relevés.

Le modèle suédois est particulièrement intéressant, car il combine un relevé à partir des registres avec une enquête directe au moyen d'un bulletin individuel. Pour ce qui est des caractères indispensables, on utilise en Suède autant que faire se peut les registres, ce qui permet d'alléger le bulletin individuel. Les Suédois doivent donc fournir uniquement les informations absentes - pour diverses raisons - des registres, ou encore celles qui sont les plus récentes et donc les plus pertinentes.

Cette méthode qui combine le relevé à partir des registres avec une enquête directe effectuée au moyen d'un bulletin individuel oblige les autorités suédoises à tenir à jour des registres détaillés, ce qui entraîne des coûts supplémentaires. Les habitants et l'administration sont cependant moins mis à contribution lors des recensements proprement dits, ce qui permet aux autorités de ce pays d'en opérer un tous les cinq ans.

### **3.4 Conclusions sur la question de la méthode de relevé et recommandations de l'OPCA à la Commission de gestion**

#### **3.4.1 Réforme du recensement de la population**

La formule utilisée par la Suisse jusqu'à présent (le relevé exhaustif de la population opéré par des agents recenseurs au moyen de bulletins individuels) reste parfaitement adéquate du point de vue de la méthode proprement dite et du point de vue scientifique. Mais, pour des raisons d'ordre social, politique et économique, il faut craindre qu'elle devienne de plus en plus impopulaire, donc que le recensement de la population tel que nous le connaissons aujourd'hui encore soit rendu plus difficile voire impossible (on ne peut aller contre la volonté des communes concernées ni contre celle de la population) ou du moins que les données récoltées y perdent grandement en qualité.

Le Conseil fédéral et l'OFS avaient déjà envisagé de changer de système en 1981. Depuis, l'OFS n'a cessé de s'interroger sur la méthode de relevé. Jusqu'à présent, il ne l'a pas modifiée de fond en comble et, hormis le fait d'utiliser davantage les données tirées des registres (ce qui était déjà faisable en soi en 1990), il n'apparaît pas, pour qui n'est pas du métier, qu'il ait prévu de le faire pour le recensement de l'an 2000.

### ***Analyse des modèles européens***

Plusieurs pays européens ont adopté des nouveaux systèmes de relevé lors des vingt dernières années. On dispose aujourd'hui de suffisamment de recul pour apprécier leurs avantages et leurs inconvénients et pour savoir s'ils sont applicables à la Suisse. Cela va des relevés effectués exclusivement à partir des registres (cas du Danemark, de la Finlande et de l'Islande) aux méthodes classiques d'enquêtes directes au moyen du bulletin individuel (cas, aujourd'hui encore, de beaucoup de pays européens) en passant par les solutions mixtes (cas de la Suède et bientôt aussi des Pays-Bas). La tendance actuelle est nette et touche même les organisations internationales: on va vers les relevés opérés totalement ou en partie à partir des registres.

### ***Constitution d'un registre des immeubles et des logements***

Les experts mandatés par l'OPCA ont souligné dans leur rapport la nécessité de constituer, à partir de critères uniformes, un registre suisse des immeubles et des logements. On pourrait ainsi, disent-ils, remplacer à terme le relevé direct et, de manière générale, simplifier la tâche des administrations communales dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la gestion des permis de construire ou des permis de démolition, de l'assurance des bâtiments, etc. Il est possible, toujours selon eux, de constituer un tel registre grâce au géocodage des immeubles, dont l'introduction dans toute la Suisse date du recensement de 1990 et qu'il est prévu d'étendre aux établissements. On remarquera toutefois que la constitution d'un tel registre soulève un certain nombre de points, qui relèvent de la protection des données ou qui ont trait à la création d'identificateurs des bâtiments et des logements et qu'il faudra clarifier au préalable. On se rappellera enfin que la Confédération n'a pas, pour le moment, la compétence de dicter aux communes ou aux cantons le contenu de leurs registres ni la manière de les tenir.

### ***Assurer la réforme du recensement à long terme***

Les analyses de l'OPCA ont révélé que les responsables du recensement de 1990 n'avaient pas suffisamment su tirer profit des expériences acquises lors des précédents recensements ni suffisamment assuré à plus long terme leur évolution, que l'OFS avait

entamé trop tard les travaux préparatoires qui auraient permis de changer de méthode, enfin qu'il n'avait pas suffisamment attaché d'importance aussi bien au cadre juridique qui limitait considérablement sa marge de manoeuvre qu'au contexte politique marqué par une hostilité toujours plus forte à la méthode traditionnelle de relevé.

On ne pourra pas asseoir le recensement de la population sur de nouvelles bases en une seule étape. Il s'agira donc, si l'on veut que les travaux nécessaires soient achevés pour les recensements à venir, de les mener en partie de front avec la planification et la réalisation du recensement de l'an 2000, sans jamais perdre de vue que ce dernier devra servir de référence aux recensements ultérieurs.

### *Adaptation des bases juridiques*

Les autorités fédérales n'ont pas, à l'heure actuelle, la compétence constitutionnelle de dicter aux cantons et aux communes la manière dont ils doivent tenir leurs registres ni ce qu'ils doivent y faire figurer. L'OFS estime qu'il s'agit là d'un point crucial et que, sans cette compétence, il est tout à fait impossible de changer de système. Ici encore, il est capital d'entreprendre les travaux suffisamment tôt afin que l'adaptation des bases juridiques aille de pair avec la préparation du recensement de l'an 2000. L'OFS a affirmé jusqu'à présent qu'un plan de réforme du recensement ne servirait à rien tant que les communes ne seraient pas légalement contraintes de tenir des registres identiques.

**Recommandation n°3**

*L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration propose que le Conseil fédéral charge l'Office fédéral de la statistique de s'inspirer des expériences faites à l'étranger pour faire avancer l'introduction de nouvelles méthodes de relevés pour le recensement de la population et de mettre en chantier suffisamment tôt les modifications de lois qui pourraient s'avérer nécessaires.*

**3.4.2 Liens entre la statistique et les autres activités de l'administration**

***Protection des données et recensement de la population***

De nouveaux problèmes ont surgi dans le domaine de la protection des données, vu les liens toujours plus étroits qui se tissent entre la statistique et les autres activités de l'administration. Il s'agira de les examiner et de les résoudre. D'autres pays qui les connaissent de longue date (c'est le cas du Danemark) ont trouvé et appliqué des solutions adéquates.

***Coordination du recensement de la population avec les nouveaux systèmes informatiques***

L'informatisation de la gestion administrative va bon train. Or, si le passage à l'informatique offre indubitablement des avantages, il est aussi porteur de conflits potentiels. En effet, si l'OFS ne coordonne pas d'urgence l'introduction de systèmes informatiques dans la perspective des recensements à venir, il n'est pas sûr que ces systèmes soient utilisables en l'an 2000. La résistance des cantons et des communes est quasiment programmée s'il ne parvient pas à faire en sorte que lesdits systèmes soient utilisés pour les recensements. En s'occupant suffisamment tôt de la coordination avec les communes et en leur fournissant les prestations correspondantes, l'OFS peut les motiver et les amener à fournir des résultats de qualité en utilisant des moyens efficaces autrement dit à garantir, à leur niveau, le succès du prochain recensement.

***Absence de classifications, de nomenclatures et de définitions contraignantes***

A l'heure où les cantons et les communes passent à l'informatique ou remplacent les systèmes désuets, il est urgent d'adopter des classifications, des nomenclatures et des définitions communes, car on sait aujourd'hui déjà que diverses banques de données, qui sont encore à l'état de projet mais qui devraient être réalisées prochainement, ne pourront pas livrer les informations dont on aura besoin pour le prochain recensement.

La structure et le contenu des registres varie considérablement d'une commune à l'autre et d'un canton à l'autre. Or, les autorités fédérales n'ont pas le droit d'édicter des prescriptions unificatrices en la matière et il ne faut pas s'attendre à ce qu'elles puissent le faire avant l'an 2000, vu que cela nécessite une révision de la constitution. C'est précisément la raison pour laquelle on s'attend de l'OFS qu'il assume son rôle de leader et qu'il fixe, avec les milieux directement concernés, un certain nombre de normes standard sur le contenu des registres et sur la manière de les tenir à jour. En s'attelant au plus vite à ce projet et en le menant à terme à la satisfaction de tous, il persuadera les communes intéressées qu'elles pourront s'appuyer sur leur registres dès le prochain recensement, donc réduire leur charge de travail.

***Recommandation n°4***

*L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration propose que le Conseil fédéral charge l'Office fédéral de la statistique d'analyser les problèmes qui résultent des liens toujours plus étroits entre la statistique et les autres activités de l'administration, de suivre attentivement l'évolution qui en découle, enfin qu'il trouve à temps les solutions idoines, notamment en matière de protection des données, d'utilisation des systèmes informatiques à des fins statistiques et d'édition des prescriptions sur le contenu des registres et la manière de les tenir.*

*Texte original: allemand.*

## **Inhaltsverzeichnis**

|   |          |
|---|----------|
| <b>1 Auftrag und Fragestellung</b>  | <b>2</b> |
| 1.1 Fragestellung der Teiluntersuchung 1: Informationsauftrag der Volkszählung                    | 2        |
| 1.2 Fragestellung der Teiluntersuchung 2: Ueberprüfung der Erhebungsmethode der Volkszählung      | 2        |
| <b>2 Vorgehen der PVK und Aufbau des Arbeitsberichtes</b>   | <b>2</b> |
| 2.1 Vorgehen der PVK  | 2        |
| 2.2 Aufbau des Arbeitsberichtes   | 2        |
| 2.3 Thematische und methodische Einschränkungen   | 2        |
| <b>3 Einführung in die Volkszählung</b>   | <b>2</b> |
| 3.1 Analyse der Problemlage   | 2        |
| 3.2 Presseauswertung  | 2        |
| <b>4 Der Informationsauftrag der Volkszählung</b>   | <b>2</b> |
| 4.1 Uebersicht  | 2        |
| 4.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen der Bundesstatistik und der Volkszählung                     | 2        |
| 4.3 Bundesgesetz über die politischen Rechte  | 2        |
| 4.4 Bundesstatistikgesetz und Botschaft zum Bundesstatistikgesetz                                 | 2        |
| 4.5 Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung und Botschaft zur Aenderung dieses Gesetzes | 2        |
| 4.6 Verordnung über die eidgenössische Volkszählung 1990  | 2        |
| 4.7 Empfehlungen internationaler Organisationen für den Personenfragebogen                        | 2        |
| 4.8 Fazit: Der Informationsauftrag im Lichte der rechtlichen und der internationalen Empfehlungen | 2        |
| 4.9 Dokumentenanalyse: Informationsauftrag der Volkszählung                                       | 2        |
| 4.10 Personenfragebogen der eidgenössischen Volkszählung und die internationalen Empfehlungen     | 93       |
| 4.11 Interviews   | 114      |

## **Anhänge**

- Anhang 1: Expertengutachten zu Alternativen der Volkszählung 1990. Februar 1995, im Auftrag der PVK. Wolfgang Polasek und Martin Schuler
- Anhang 2: Stellungnahme des BFS zu den Untersuchungsfragen
- Anhang 3: Bibliographie
- Anhang 4: Glossar

## Abkürzungen

---

|           |  |
|-----------|--|
| BBI       | Bundesblatt  |
| BFS       | Bundesamt für Statistik  |
| BRB       | Bundesratsbeschluss  |
| BStatG    | Bundesstatistikgesetz  |
| BUR       | Betriebs- und Unternehmensregister   |
| CEE       | Commission économique pour l'Europe (ONU)  |
| DFI       | Département fédéral de l'intérieur   |
| DRSA      | Gruppe der deutschschweizerischen regionalen statistischen Aemter  |
|           | Groupe des offices de statistique alémaniques  |
| DZ        | Dezentrale Aufbereitungsstellen der Volkszählung   |
| EDI       | Eidg. Departement des Innern   |
| EDV       | Elektronische Datenverarbeitung  |
| EJPD      | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement   |
| EPFL      | Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne   |
| ESPOP     | Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes, BFS  |
|           | Statistique de l'état annuel de la population  |
| EU        | Europäische Union  |
| FEDESTAT  | Begleitgruppe der Bundesämter  |
|           | Groupe d'accompagnement des offices fédéraux   |
| FF        | Feuille fédérale   |
| GEOSTAT   | Raumbezogene Datenbank des BFS (ehemals Hektarraster)  |
|           | Banque de données géographiques de l'OFS   |
| GFB       | Gebäude- und Wohnungsfragebogen  |
| GORT      | Groupe des offices de statistique de la Suisse romande et du Tessin  |
| LSF       | Loi sur la statistique fédérale  |
| MOVPOP    | Movimento della popolazione (siehe Glossar)  |
| OCDE      | Organisation de coopération et de développement économique   |
| OECD      | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung<br>(Organisation for Economic Cooperation and Development) |
| OFS       | Office fédéral de la statistique   |
| ONU       | Organisations des Nations Unies  |
| OPCA      | Organe parlementaire de contrôle de l'administration   |
| PFB       | Personenfragebogen   |
| PIN       | Persönliche Identifikationsnummer  |
| PVK       | Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle   |
| RCE       | Registre central des étrangers   |
| REE       | Registre des entreprises et des établissements   |
| REGIOSTAT | Begleitgruppe der regionalen statistischen Aemter  |
|           | Groupe d'accompagnement des offices de statistique régionaux   |
| RFP       | Recensement fédéral de la population   |
| SAKE      | Schweizerische Arbeitskräfteerhebung, BFS  |
| STATINF   | Datenbank mit Daten aus der Volkszählung und aus anderen Erhebungen des BFS  |
|           | Banque de données contenant les données du recensement de la population et d'autres relevés de l'OFS                       |
| SR        | Systematische Sammlung des Bundesrechts  |
| UNO       | Vereinigte Nationen (United Nations Organisation)  |
| VZ        | Volkszählung   |
| ZAR       | Zentrales Ausländerregister  |

# 1 Auftrag und Fragestellung

Der von der Sektion V 4 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle (PVK) gestellte Auftrag lautete, den **Informationsauftrag**, den das Bundesamt für Statistik (BFS) mit der Volkszählung zu erfüllen hat, zu ermitteln und zu untersuchen, ob die angewandte **Erhebungsmethode** zweckmässig ist oder ob andere Erhebungsmethoden denkbar und einsetzbar sind. Entsprechend ist die Untersuchung in zwei Blöcke geteilt. Die Fragestellung gliedert sich je in eine Leit- und mehrere Unterfragen. Letztere dienen vor allem der Strukturierung des Untersuchungsfeldes.

## 1.1 Fragestellung der Teiluntersuchung 1: Informationsauftrag der Volkszählung

### *Leitfrage*

*Welchen Informationsauftrag hat das Bundesamt für Statistik mit der Volkszählung zu erfüllen?*

### *Unterfragen*

#### Informationsauftrag des BFS

- Wer setzt den Informationsbedarf der Volkszählung fest?
- Auf welchen rechtlichen Grundlagen basiert der Informationsauftrag der Volkszählung?
- Auf welchen konzeptionellen Grundlagen basiert der vom BFS festgelegte Informationsauftrag der Volkszählung?
- Welche Stellung nimmt die Volkszählung im statistischen System des BFS ein (Volkszählung / Mikrozensus / andere Erhebungen)?
- Wie fliesst der festgelegte Informationsbedarf in den Fragebogen ein?

Nachfrager und Anwendung von Volkszählungsdaten

- Wer sind die Nachfrager von Volkszählungsdaten?
- Welche Daten werden nachgefragt?
- Wofür finden die nachgefragten Daten Verwendung?

Befriedigung der Informationsbedürfnisse der Nachfrager

- Entsprechen die gelieferten Daten den Bedürfnissen der Nachfrager?
- Welche und wie viele Sonderauswertungen werden vom BFS basierend auf den Volkszählungsdaten zusätzlich erstellt?
- Wie wird die Befriedigung der Bedürfnisse vom BFS evaluiert?
- Wie fließen die so gewonnenen Erkenntnisse in die Volkszählung und den Fragebogen ein?
- Welchen Einfluss haben die Abnehmer bei der Festsetzung des Informationsauftrages?

## **1.2 Fragestellung der Teiluntersuchung 2: Ueberprüfung der Erhebungsmethode der Volkszählung**

*Leitfrage*

*Ist die bisherige Erhebungsmethode der Volkszählung (Vollerhebung durch Direktbefragung mittels Personenfragebogen und Zählerorganisation) zweckmässig oder sind auch andere Erhebungsmethoden denkbar und einsetzbar?*

*Unterfragen*

Einleitende Grundsatzfrage

- Aus welchen technischen und methodologischen Gründen braucht es eine Vollerhebung in der Form der Volkszählung?

#### Bisherige Erhebungsmethode

- Ist mit der bisherigen Erhebungsmethode eine genügende Qualität der Daten gewährleistet?
- Können mit der bisherigen Erhebungsmethode die Resultate fristgerecht zur Verfügung gestellt werden?
- Ist der mit der bisherigen Methode betriebene Aufwand vertretbar?

#### Neue Erhebungsmethoden

- Sind andere Erhebungsmethoden denkbar?
- Welche rechtlichen Fragen gilt es zu klären?
- Welche technischen Probleme gilt es zu lösen?
- Gibt es internationale Empfehlungen in bezug auf die Methodenwahl, nach denen sich das BFS zu richten hat?

## **2 Vorgehen der PVK und Aufbau des Arbeitsberichtes**

### **2.1 Vorgehen der PVK**

#### **2.1.1 Gegenstand und Zeitrahmen der Evaluation**

Die Sektion V 4 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat der PVK den Auftrag gegeben, zwei Untersuchungsfragen zu beantworten: 1. Ueberprüfung des Informationsauftrages; 2. Ueberprüfung der bisherigen Erhebungsmethode. Dies hatte die Aufgliederung der Evaluation der Volkszählung in zwei Teiluntersuchungen zur Folge. Das Untersuchungsdesign trug dieser Zweiteilung Rechnung: Die PVK beantwortete die Frage nach dem Informationsauftrag mittels Dokumentenanalyse, Interviews und der vom BFS zu dieser Frage abgegebenen Stellungnahme, während sie sich zur Beantwortung der Frage der Erhebungsmethode auf das Gutachten zweier externer Experten stützte.

Der Zeitrahmen der Evaluation war in Anbetracht der Komplexität des Untersuchungsobjekts knapp: Beginn der Evaluation 22. November 1994, Abschluss der Evaluation

14. April 1995. Deshalb drängte sich eine Beschränkung auf die wesentlichsten Aspekte der Untersuchungsfragen auf. Der Verzicht auf die erschöpfende Beantwortung aller Fragen war angesichts dieser Zeitknappheit nicht zu umgehen. Im Laufe der Untersuchung konnten denn auch einige Fragen nicht im an sich angestrebten Differenzierungsgrad geklärt oder dargestellt werden. Das hat u.a. zur Folge, dass die Zusammenfassung nicht allein auf die Ergebnisse des Arbeitsberichtes resp. des Expertengutachtens abgestützt werden konnte, sondern dass darin auch Informationen - vor allem aus der wissenschaftlichen Literatur zur Volkszählung - direkt verarbeitet werden mussten.

### **2.1.2 Vorbereitende Arbeiten**

Als Einstieg in die Evaluation der eidgenössischen Volkszählung wurde folgendes Vorgehen bestimmt:

- **Presseauswertung:** Eine Presseanalyse, die sich vorwiegend auf die Berichte zur Volkszählung 1990 konzentrierte, diente primär der Strukturierung des Problemfeldes und der Analyse der 1990 zu Tage getretenen Schwierigkeiten bei der Durchführung einer Volkszählung. Dabei stützte sich die PVK auf ein Dossier der Dokumentationszentrale der Parlamentsdienste, das diesbezügliche Zeitungsartikel aus der gesamten schweizerischen Presselandschaft beinhaltet und ständig nachgeführt wird. Die Presseauswertung trug zur Formulierung von Ausgangshypothesen bei und gestattete es ferner, thematische Abgrenzungen zu ziehen und methodische Einschränkungen zu bestimmen.
- Mit einem explorativen Gespräch mit Vertretern des BFS verfolgte die PVK zweitens den Zweck, die eigene Kenntnislage zu ergänzen, Differenzierungen in der Meinungsbildung zu erreichen, Untersuchungsfelder zu strukturieren, bereits aufgetauchte Fragen zu beantworten sowie Unklarheiten und Wissenslücken zu beseitigen.
- Als drittes Element dieser Einstiegsphase sind schliesslich die Literaturrecherche und die Erstellung einer Bibliographie zu nennen. Dabei wurde die PVK einerseits vom

BFS unterstützt und beraten, andererseits setzte sie dazu eigene Ressourcen ein. Die Bibliographie berücksichtigt nicht allein Publikationen aus der Schweiz, sondern auch amtliche Schriften, Monographien und Artikel aus dem Ausland.

### **2.1.3 Teiluntersuchung 1: Angewandte Methode und Evaluationsdesign**

Zur Beantwortung der Fragen der Teiluntersuchung 1 ist die PVK in vier Arbeitsschritten vorgegangen.

Eine wichtige Informationsquelle bildete die Analyse der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen der Volkszählung. Anhand der Auswertung dieser Unterlagen wurden Antworten auf die gestellten Fragen gesucht. Verfassungsartikel, Gesetze, Verordnungen und die zugehörigen Botschaften wurden hinsichtlich eventueller Vorgaben für den Informationsauftrag der Volkszählung untersucht. Weil Volkszählungsdaten im internationalen Rahmen Verwendung finden, wurden in diesem Untersuchungsschritt auch die bestehenden internationalen Empfehlungen und ihre Bedeutung für die eidgenössische Volkszählung analysiert.

Zweitens wurden die zur Volkszählung 1990 verfassten oder mit ihr im Zusammenhang stehenden Dokumente bezüglich unserer Untersuchungsfragen analysiert. Es galt auf wissenschaftlich fundierter Basis herauszufinden, ob ein Informationsauftrag vorhanden ist, der klar aus den Dokumenten hervorgeht. Dabei wurden neben den uns zur Verfügung gestellten BFS-internen Unterlagen auch solche Dokumente untersucht, die das BFS in Auftrag gegeben hatte oder von verschiedenen Arbeitsgruppen verfasst worden waren. Darüberhinaus wurden die Entwicklung und Ausgestaltung der Personenfragebogen der schweizerischen Volkszählungen in die Evaluation einbezogen und in einen Zusammenhang mit den internationalen Vorgaben gestellt.

Parallel zu diesen Untersuchungsphasen verliefen die Vorbereitungen zur Durchführung des dritten Arbeitsschrittes: Zur Beantwortung der Fragen zum Informationsauftrag der Volkszählung hat die PVK Leitfadeninterviews und Gruppengespräche mit folgenden thematischen Schwerpunkten durchgeführt:

- Informationsauftrag und Konzept des BFS
- Stellung der Volkszählung im statistischen System des Bundes
- Befriedigung der Informationsbedürfnisse der Nachfrager und Anwender von Daten
- Qualität und Aktualität der Volkszählungsdaten
- Zusammenarbeit des BFS mit den Datenbezügern

Die potentiellen Interviewpartner wurden - analog ihrer Beschäftigung mit der Volkszählung und mit Bezug zur Teiluntersuchung 1 - zuerst in drei Gruppen eingeteilt. Dabei wurde zwischen Auswertung, Aufbereitung oder Anwendung von Volkszählungsdaten unterschieden. Aus jeder Gruppe wurde eine bestimmte Anzahl von Personen durch die PVK befragt. Die Interviews dauerten eineinhalb, die Gruppengespräche zweieinhalb Stunden.

Tabelle 1: Gesprächspartner der Einzel- und Gruppeninterviews

| Gruppe                                 | Anzahl befragter Personen |
|--|---------------------------|
| Daten Auswertung                       | 2                         |
| Daten Aufbereitung                     | 3                         |
| Daten Anwendung                        |                           |
| Bundesämter                            | 2                         |
| Kantone / Städte / Gemeinden           | 3                         |
| Forschung (Universitätsinstitute)      | 2                         |
| Privatwirtschaft (Marketing / Planung) | 2                         |
| Total                                  | 14                        |

Die für die Untersuchung zur Verfügung stehende Zeit erlaubte es nicht, eine grösser angelegte Interview- und Gesprächsrunde durchzuführen. Das gewählte Vorgehen garantiert aber gleichwohl ein Mindestmass an Repräsentativität und Aussagekraft, wurden doch bei der Bestimmung der Interviewpartner jeweils Personen ausgewählt, die Verbände, Organisationen oder Aemter vertraten und somit bereits eine aggregierte Meinung äusserten.

Die PVK hat die Fragen in der Reihenfolge des in Kapitel 4.11.1 beschriebenen Leitfadens gestellt; einzig bei den Interviews im BFS kam - aus sachlichen Gründen - ein etwas modifizierter Fragenkatalog zur Anwendung.

Die Protokolle wurden unter Verwendung der Tonbandaufnahmen der Gespräche verfasst. Diese sehr ausführlichen Protokolle bildeten die Basis für die Zusammenfassung der Interviews, die im vorliegenden Arbeitsbericht integriert ist. Zur Erstellung der Synthese wurden die einzelnen Fragen oder Frageblöcke aus den verschiedenen Interviews und Gesprächen einander gegenübergestellt und schrittweise ausgewertet. So konnte eine ausgewogene Berücksichtigung der verschiedenen Positionen und Aussagen in der Zusammenfassung erreicht werden.

Die Interviews hatten u. a. zum Ziel, das BFS und andere interessierte Kreise zu Wort kommen zu lassen und einen verstärkten Praxisbezug der Evaluation zu erreichen. Das vierte Element steht ebenfalls in diesem Zusammenhang: Es handelt sich um eine schriftliche Stellungnahme des BFS zu bestimmten ihm vorgelegten Fragen der beiden Teiluntersuchungen.

Während der ganzen Dauer der Untersuchung bestand ein reger Informationsaustausch mit den Experten, die die Frage der Erhebungsmethode zu beantworten hatten. Dieser Austausch wirkte sich, in der einen oder anderen Form, auf die Beantwortung der Frage des Informationsauftrages aus. Immer wieder hat es sich nämlich gezeigt, dass sich die beiden Untersuchungsfragen nicht getrennt voneinander behandeln lassen.

### **3.4.3 Teiluntersuchung 2: Angewandte Methode und Evaluationsdesign**

Um eine umfassende Sicht zu erhalten und einen innovativen Ansatz bei der Beantwortung der Frage der Erhebungsmethode zu gewinnen, wurde die Erarbeitung der Grundlagen zwei Experten übertragen, die gemeinsam ein Gutachten verfassten.

Der erste Experte sollte ein Spezialist in der Frage statistischer Erhebungsmethoden sein, sich im internationalen Umfeld auskennen, entsprechende Publikationen ausweisen

und aus dem universitären Bereich stammen. Diesem sollte ein zweiter Experte zur Seite gestellt werden, der in einer gewissen Nähe zum BFS steht und vor allem die Volkszählung 1990 und die Vorarbeiten zur Volkszählung 2000 gut kennt.

Die vorgegebenen Fristen, die für die Abfassung eines Gutachtens nur sehr wenig Zeit liessen, hatten zur Folge, dass sich die Suche nach geeigneten Experten als sehr schwierig erwies. Dennoch konnten bestens ausgewiesene und das Anforderungsprofil in idealer Weise erfüllende Sachverständige gefunden werden: Die Wahl fiel auf Herrn Prof. **Wolfgang Polasek**, Institut für Statistik und Oekonometrie der Universität Basel, und Herrn lic. phil. II **Martin Schuler**, Geograph am Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC) der EPF Lausanne. Herr Polasek ist Wirtschaftsstatistiker und spezialisiert auf Methoden statistischer Auswertungen. Durch seine Seminare in Zusammenarbeit mit Praktikern der Statistik hat er sich zudem profunde Kenntnisse der schweizerischen Statistik und Volkszählung angeeignet. Herr Schuler kennt die Volkszählung aus nächster Nähe, hat er doch im Auftrag des BFS und anderer Institutionen verschiedentlich Studien und Auswertungen zur Volkszählung 1990 erstellt. Zudem war er Präsident der Arbeitsgruppe "Konzept", die wesentliche Vorarbeiten zur Volkszählung 2000 geleistet hat.<sup>1</sup>

Die Aufteilung des Expertenmandates auf zwei Experten erlaubte es, die Volkszählung 1990 zu analysieren, Empfehlungen im Bereich der Methode aus einer gewissen Distanz heraus zu formulieren und dennoch den Zeitplan der Volkszählung 2000 im Auge zu behalten und den Bezug zu bereits laufenden Vorarbeiten des BFS zu gewährleisten.

Die beiden Experten standen in engem Kontakt und stetigem Meinungs austausch mit dem Projektleiter. Diese Kontakte waren angesichts des knapp bemessenen Zeitrahmens angezeigt, ermöglichten es aber auch, notwendig gewordene weitere Schritte - etwa die Organisierung einer Gesprächsrunde zum Thema Volkszählung und Datenschutz - innert nützlicher Frist einzuleiten. Die Experten selber holten Auskünfte bei kantonalen und

---

<sup>1</sup> BEGLEITGRUPPE CENSUS (1994), Volkszählung 2000, Ueberlegungen zum Konzept der Volkszählung 2000 und Vorschläge zum Inhalt des Fragebogens, Bericht der Arbeitsgruppe "Konzept", Lausanne.

kommunalen Vertretern ein und pflegten intensive Kontakte mit statistischen Aemtern anderer Länder. So konnte die aktuelle internationale Diskussion über die Frage der Volkszählungserhebungsmethoden im Expertenbericht mitverarbeitet werden.

Der Expertenbericht und seine Empfehlungen bilden die Grundlage zur Beantwortung der Frage der Erhebungsmethode in der Zusammenfassung, wobei aus der Fülle der sehr präzisen und eher technischen Empfehlungen der Experten übergeordnete Schlussfolgerungen gezogen und darauf die entsprechenden Empfehlungen der PVK ausgearbeitet wurden.

## **2.2 Aufbau des Arbeitsberichtes**

In der dem Arbeitsbericht vorangestellten Zusammenfassung werden die beiden von der Sektion V 4 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates aufgeworfenen Fragen beantwortet, Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen abgegeben. Im Arbeitsbericht finden sich die wichtigsten Untersuchungsschritte der PVK:

In Kapitel 3, Einführung in die Volkszählung, wird die Problematik der Volkszählung anhand der geäußerten Kritik, einer Presseauswertung und der parlamentarischen Vorstösse aufgezeigt.

Entsprechend den zwei von der Sektion V 4 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ausgewählten Untersuchungsoptionen - Ueberprüfung des Informationsauftrages und Ueberprüfung der bisherigen Erhebungsmethode - wird die Evaluation der Volkszählung in zwei Teiluntersuchungen aufgegliedert:

- Die Teiluntersuchung 1 befasst sich mit der Bestimmung des Informationsauftrages der Volkszählung (Kapitel 4, Der Informationsauftrag der Volkszählung).
- Die Teiluntersuchung 2 überprüft die bisher angewandte Erhebungsmethode der Volkszählung auf ihre Angemessenheit und Zweckmässigkeit (Anhang 1, Expertengutachten zu Alternativen der Volkszählung 1990).

Im Anhang 2 ist die Stellungnahme des BFS zu den beiden Untersuchungsfragen wiedergegeben. Die Bibliographie findet sich in Anhang 3 und das Glossar in Anhang 4.

### **2.3 Thematische und methodische Einschränkungen**

Aus zeitlichen Gründen fand eine Einschränkung auf die Personenerhebung der Volkszählung statt. Die PVK war sich der Tragweite dieser Einschränkung bewusst; sie hat in ihrer Untersuchung die Bedeutung der Verknüpfung der verschiedenen Erhebungen (Verknüpfung der Haushalts- und Personenerhebung mit der Wohnungs- und Gebäudeerhebung und die Verknüpfung mit dem Betriebs- und Unternehmensregister BUR) stets erkannt und versucht, wo nötig, dem Wohnsitzabgleich und der Geokodierung gebührend Rechnung zu tragen.

Die Frage nach der grundsätzlichen Notwendigkeit einer periodisch durchgeführten Volkszählung war nicht Gegenstand der Ueberprüfung der PVK. Die Sektion V 4 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat im Vorfeld der Untersuchung die periodischen Durchführung einer Volkszählung klar bejaht.<sup>2</sup>

Weiter hat die PVK, dem Auftrag der Sektion V 4 entsprechend, die Frage nach der ungleichen Bestrafung der Volkszählungsverweigerer nicht näher untersucht. Mit der Beantwortung der Motion Jenni (95.3042) hat der Bundesrat anerkannt, dass die Situation unbefriedigend ist und erklärt, er prüfe alternative Möglichkeiten der Strafverfolgung im Rahmen der Volkszählung 2000. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass sowohl die Auskunftspflicht der Bürger als auch die Strafbestimmungen bei Zuwiderhandlung in der Verordnung bzw. im Gesetz über die eidg. Volkszählung geregelt sind. So nennt Art. 8 der Verordnung über die eidg. Volkszählung die Auskunftspflicht aller Personen.<sup>3</sup> Art. 3c Abs. 3 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung umschreibt das Strafmass. Vorgesehen ist eine Busse von bis zu Fr. 3'000.—für vorsätzlich falsch oder nicht vollständig ausgefüllte, nicht fristgerecht eingereichte

---

<sup>2</sup> Zur Begriffsbestimmung beachte man das Glossar, Anhang 4.

<sup>3</sup> SR 431.112.1 Verordnung über die eidgenössische Volkszählung 1990 vom 26. Oktober 1988, Art 8.

Fragebogen oder anderweitige vorsätzliche Verletzung der Auskunftspflicht. Die Strafverfolgung ist Sache der Kantone.<sup>4</sup>

## **3 Einführung in die Volkszählung**

### **3.1 Analyse der Problemlage**

#### **3.1.1 Die Besonderheiten der Volkszählung**

Der Volkszählung geht die übliche Kontinuität des Verwaltungshandelns ab. Sie führt periodisch zu extremen Spitzenbelastungen von verschiedenen Ebenen der Administration. Gleichzeitig ist sie durch lange Vor- und Nachbearbeitungsphasen gekennzeichnet. Jede Volkszählung findet zudem unter jeweils anderen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen statt, die sich nur schwer abschätzen lassen, den Ausgang der Volkszählung aber nachhaltig beeinflussen können (z. B. Akzeptanz, Datenschutz etc.).

#### **3.1.2 Kritik an der Volkszählung 1990**

Im Nachgang zur Volkszählung 1990 ist in der Schweiz - wie schon nach der Volkszählung 1980 eine rege **Diskussion über den Sinn und den Zweck der Volkszählung** und über die 1990 vom BFS angewandten **Methoden** und das gewählte **Vorgehen** entbrannt. Die PVK hat in einer Presseauswertung zu den Volkszählungen 1980, 1990 und 2000 die zentralen Kritikpunkte herausgearbeitet.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> SR 431.112 Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 3. Februar 1860, Art. 3c Abs. 3 und 4.

<sup>5</sup> Siehe Kapitel 3.2 Presseauswertung.

### Grundsätzliche Kritik an der Volkszählung

In der Öffentlichkeit wie in der Fachwelt wurde die Volkszählung z. T. stark kritisiert. Dabei werden nicht nur die mit der Volkszählung verfolgten **Ziele** und die zu erfüllenden **Aufgaben hinterfragt**, sondern auch ganz **generell Zweifel am Sinn und Zweck der Volkszählung** geäußert. Zweifel werden auch an der **Qualität gewisser Daten** geäußert. Gerade die Qualität von Antworten auf heikle **Fragen zur Person** (Lebendgeburten bei verheirateten Frauen, Religion, Adresse des Arbeitgebers, Schul- und Berufsbildung, Stellung im Beruf und Verkehrsmittel) wird von verschiedener Seite als gering erachtet.<sup>6</sup> Im Bereich der **Methode** - Vollerhebung mittels Personenfragebogen - wurde an deren Tauglichkeit gezweifelt und statt dessen der Uebergang zu **Register- oder registergestützten Erhebungen** oder die Durchführung von **Mikrozensus** verlangt.<sup>7</sup>

Zunehmend problematisch ist auch die **Akzeptanz** der Volkszählung bei Teilen der betroffenen Bevölkerung, den Gemeinden, den Städten und den Kantonen. Die Gemeinden, Städte und Kantone bemängeln zudem die anfallenden **Kontrollen** und den gestiegenen **Nachbearbeitungsaufwand**.

Der Volkszählung kommt heute eine grosse **internationale Bedeutung** zu, die bedingt, dass die Erhebungen verschiedener Länder vergleichbar sind.<sup>8</sup> Namentlich Organisationen wie die OECD und die UNO oder auch die Wirtschaft sind auf solide Länderdaten angewiesen. Die internationale Vergleichbarkeit der Daten der schweizerischen Volkszählung wurde indes auch schon in Frage gestellt.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Vergleiche hierzu z. B. LEIBUNDGUT Hansjörg (1986), Die Bedeutung der beruflichen Mobilität als arbeitsmarktlicher Ausgleichsprozess, Eine empirische Untersuchung aufgrund der Eidgenössischen Volkszählung 1980, Peter Lang, Bern, S. 59 - 61 und 150f.

<sup>7</sup> Siehe Kapitel 3.1.3. Vorstösse im Zusammenhang mit der Volkszählung

<sup>8</sup> Siehe Kapitel 4.7 Empfehlungen internationaler Organisationen für den Personenfragebogen.

<sup>9</sup> COMMISSION DE STATISTIQUE DES NATIONS UNIES. COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, CONFERENCE DES STATISTICIENS EUROPEENS. COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, COMITE DE L'HABITATION, DE LA CONSTRUCTION ET DE LA PLANIFICATION (1988), Recommandations pour les recensements de la population et des habitations de 1990 dans la région de la CEE, New York.

Siehe SR 431.01 Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 9. Oktober 1992, Art. 1.  
BBl 1992 I 373 Botschaft zu einem neuen Bundesstatistikgesetz, S. 405ff.

### *Kritik an der Durchführung der Volkszählung 1990*

Neben den genannten allgemeinen Einwänden ist vor, während und nach der Volkszählung 1990 z. T. heftige Kritik an einzelnen Aspekten der Volkszählung 1990 geübt worden:

- Zu erwähnen sind etwa die grossen **Schwierigkeiten**, die sich bei der **Rekrutierung** von geeigneten **Zählern** oder auch bei der **Bereinigung der ausgefüllten Bogen** in den Gemeinden und dem BFS ergeben haben. Dies wiederum hat zu wesentlichen **Mehrkosten** und **Mehraufwand** bei den mit der Erhebung beauftragten Stellen geführt. Das hohe Ausmass an notwendigen Korrekturen führte, so wird zumindest angenommen, zu Einbussen in der Qualität der Daten. Die Resultate der Volkszählung standen zudem erst mit einiger **Verspätung** zur Verfügung.
- Probleme bei der definitiven Ausgestaltung des **Fragebogens**, gewisse **Mängel** in der **Schulung** der Verantwortlichen in den Gemeinden und den Kantonen und generell die **Schwierigkeiten**, die sich bei der **Zusammenarbeit** aller an der Volkszählung **beteiligten Instanzen** ergeben haben, sind ebenfalls zu nennen.
- Erschwerend hat sich auch der **Datenschutz** ausgewirkt, da z. B. der **Abgleich** der Register der Gemeinden in der Volkszählung 1990 ausdrücklich nicht mehr erlaubt war. Die **Wirksamkeit** und die **Einhaltung** dieser Datenschutzbestimmungen ist jedoch nicht überall unangefochten geblieben.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> SR 431.112 Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 3. Februar 1860, Art. 3a, 3b, 3c. BBl 1988 I 149, Botschaft zur Aenderung des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung, S. 152 und 157ff.

### 3.1.3 Vorstösse im Zusammenhang mit der Volkszählung

#### *Vorstösse in den eidgenössischen Räten*

Die Volkszählung hat die eidgenössischen Räte in den letzten Jahren wiederholt beschäftigt. So liegen diverse Vorstösse vor, deren wichtigste hier kurz dargestellt werden.

- **Postulat der Petitions- und Gewährleistungskommission PGK vom 23.02.1988, Volkszählung, Bericht<sup>11</sup>**: Der Bundesrat wird ersucht, den eidgenössischen Räten im Hinblick auf die Volkszählung 1990 einen Bericht zu unterbreiten. Der **Bericht** soll über die mit der Durchführung der Volkszählung verbundenen Probleme, ihre **Notwendigkeit und andere Möglichkeiten der Datenerhebung** Auskunft geben. Der Bericht soll aufzeigen, wie der Datenschutz im Hinblick auf die Volkszählung 1990 gewährleistet und wie Organisation, Kostenregelung und Auskunftspflicht geregelt werden sollen. Schliesslich soll die Frage der erforderlichen rechtlichen Grundlagen, namentlich mit Rücksicht auf die in Ausarbeitung begriffenen Bundesgesetze über den Datenschutz und über die amtliche Statistik, geklärt werden. Sprecher: Hess Peter.
- **Motion Aliesch vom 20.06.1988, Abschaffung der direkten Befragung bei der Volkszählung<sup>12</sup>**: Mit der Volkszählung im traditionellen Sinne, d. h. durch die direkte Befragung der Bevölkerung, werden demographische, sozioökonomische und kulturelle Grunddaten erhoben. Auf diese Volkszählungen soll nach der nächsten Volkszählung verzichtet werden. Nicht zu verzichten ist jedoch auf die periodische Erhebung der notwendigen statistischen Grunddaten. Diese Daten sollen in Zukunft **über die bestehenden Datenbestände der Gemeinden** (v.a. Einwohnerkontrollen) **und allenfalls der Kantone erhoben werden. Der Bund hat dafür zu sorgen, dass diese Datenbestände zur Verfügung stehen. Der Bundesrat wird aufgefordert, dem Parlament die notwendige Aenderung der Gesetzgebung zu unterbreiten sowie alle weiteren Massnahmen in die Wege zu leiten, damit in Zukunft eine periodische**

---

<sup>11</sup> Ad 87.064-1: Postulat der Petitions- und Gewährleistungskommission PGK vom 23.02.1988, Volkszählung, Bericht.

<sup>12</sup> Uebers. Verh. BV. II 1988 44, 224/88.491, Motion Aliesch (N) vom 20. Juni 1988, Abschaffung der direkten Befragung bei der Volkszählung.

**Erhebung der statistischen Grunddaten ohne direkte Befragung der Bevölkerung möglich ist.**

- **Motion Spielmann vom 07.03.1990, Annullierung der Volkszählung 1990<sup>13</sup>:** Das Schweizervolk ist berechtigterweise empört über die vielfältigen Enthüllungen in bezug auf das Ausmass der Registrierung der Bürger. Es ist schwierig, eine Volkszählung durchzuführen, ohne dass vorher das Vertrauen zwischen Staat und Bevölkerung in diesem so heiklen Bereich der Privatsphäre des Bürgers wiederhergestellt ist. **Das mit der Volkszählung angestrebte Ziel kann auch anhand der Register der Kantons- und Gemeindeverwaltungen erreicht werden. Der Bundesrat wird deshalb eingeladen, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um die Volkszählung 1990 zu annullieren.**
- **Motion Leuenberger Moritz vom 11.03.1993, Verzicht auf Volkszählung 2000<sup>14</sup>:** Der Bundesrat wird ersucht, auf die Durchführung von Volkszählungen im herkömmlichen Sinn zu verzichten. Er soll möglichst bald die notwendigen Massnahmen einleiten, damit im Jahre 2000 der Staat die für seine **Aufgabenerfüllung notwendigen Informationen aus den Einwohnerregistern und durch repräsentative Teilerhebungen abdecken kann.**
- **Postulat Seiler Hanspeter vom 17.06.1993, Vereinfachung Volkszählungsverfahren<sup>15</sup> :** Der Bundesrat wird ersucht, für die **Volkszählung im Jahr 2000 ein einfacheres Verfahren auszuarbeiten, das nach Möglichkeit bereits vorhandene Erhebungen und Angaben mitberücksichtigt** (z. B. statistische Fortschreibungen in Gemeinden).
- **Motion Büttiker Rolf vom 24.01.1995, Verzicht auf die teure Volkszählung 2000<sup>16</sup>:** Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament rechtzeitig eine Vorlage über die Aufhebung des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung zu unterbreiten, damit bereits auf die Volkszählung 2000 in herkömmlicher Form verzichtet werden kann.

---

<sup>13</sup> Uebers. Verh. BV. I/II 1990 125, 790/90.392, Motion Spielmann (N) vom 07. März 1990, Annullierung der Volkszählung 1990.

<sup>14</sup> Uebers. Verh. BV. I 1993 105, 572/93.3101, Motion Leuenberger Moritz (N) vom 11. März 1993, Verzicht auf Volkszählung 2000.

<sup>15</sup> Uebers. Verh. BV 93.3341, Postulat Seiler Hanspeter (N) vom 17. Juni 1993, Vereinfachung Volkszählungsverfahren.

<sup>16</sup> 95.3011, Motion Büttiker Rolf (S) vom 24. Januar 1995, Verzicht auf die teure Volkszählung 2000.

### *Vorstösse von Verbänden*

In eine ähnliche Richtung wie die Vorstösse im Parlament gehen die Forderungen der im Städteverband zusammengeschlossenen Grossstädte, der Verbände der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs und der Stadt- und Gemeindegemeinschaften. Diese Verbände setzen sich für die Abkehr von der bisherigen Erhebungsmethode und für die Durchführung einer Register- oder registergestützten Erhebung ein.<sup>17</sup>

Der Städteverband verlangte von den Bundesbehörden, dass die Vorarbeiten zum Erlass von Weisungen über die **einheitliche Führung von Einwohnerregistern** vorangetrieben werden. **Dies soll die Gemeinden in die Lage versetzen, gewisse Daten aus den bereits bestehenden Registern zu erheben (Personendaten wie Geburtsdatum, Geburtsgemeinde, Geschlecht, Zivilstand, Heimat oder Nationalität und weitere Wohnorte aus der Einwohnerkontrolle) und neue technische Möglichkeiten zur Abwicklung der Volkszählung zu nutzen** (Einsatz von EDV, Postversand, Register- oder registergestützte Erhebung etc.).<sup>18</sup>

### **3.1.4 Fazit**

Kritik an Umfang und Erhebungsmethode der Volkszählung ist vor, während und nach der Durchführung der Volkszählung 1990 laut geworden. In den eidgenössischen Räten wurden verschiedene Vorstösse eingereicht, die die Änderungen bei der Erhebungsmethode oder sogar den Verzicht auf die Volkszählung forderten und entsprechende

---

<sup>17</sup> Vergleiche hierzu: SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER STADT- UND GEMEINDE-SCHREIBER (1992), Volkszählung 2000, Thalwil, 25. November 1992.  
SCHWEIZERISCHER STAEDTEVERBAND (1993), Eingabe an die Vorsteherin EDI, Volkszählung 2000, Bern, 24. Mai 1993.  
SCHWEIZERISCHER VERBAND DER EINWOHNER- UND FREMDENKONTROLLCHEFS (1993), Resolution zur Volkszählung 2000, Zürich, 6. Mai 1993.

<sup>18</sup> Die Vorstösse der Verbände werden in Kapitel 3.2.4, Volkszählung 2000: Nach den Erfahrungen 1990 Druck der Gemeinden, eingehender dargestellt.

Anträge an Bundesrat und Verwaltung formulierten. Konkrete Änderungen sind bisher aber unterblieben.

## **3.2 Presseauswertung**

### **3.2.1 Einführung**

Der Schwerpunkt der vorliegenden Auswertung liegt in der Darstellung der Berichterstattung, der Identifikation der Problemfelder und der Analyse der Argumentation von Gegnern und Befürwortern der Volkszählung. Die Grenzen der Medienauswertung liegen vor allem in der Unsicherheit, ob Fakten und Aussagen genau wiedergegeben wurden. Vor allem mögliche Indikatoren für Erfolg oder Misserfolg einer Volkszählung wurden selbstverständlich von den Medien nicht nach einheitlichen Kriterien und vermutlich auch nicht immer sehr genau aufgelistet. Untersucht wurden die Volkszählungen 1980, 1990 und Vorbereitungen der Zählung 2000. Dabei wurde zwischen Vorbereitung, Durchführung und Auswertung unterschieden. In der Analyse der Presseberichterstattung wurde die sehr umfassende Darstellung der Resultate der Volkszählung nicht berücksichtigt.

### **3.2.2 Volkszählung 1980**

Opposition erwuchs dieser Volkszählung von den Komitees gegen das KIS (Kriminalpolizeiliches Informationssystem) und dem Zürcher Hauseigentümerverband. Die KIS-Komitees bemängelten den in der Schweiz fehlenden Datenschutz und riefen deswegen zum Boykott<sup>19</sup> auf, während der Zürcher Hauseigentümerverband mit der Verweigerung der Angaben zu den erhobenen Mietzinsen drohte.<sup>20</sup> Zwei spektakuläre anonyme Aktionen gegen die Volkszählung - gefälschte Plakate, die den Abbruch der Zählung verkündeten; falsche Zähler - stellten den Höhepunkt des Widerstands dar.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Tagesanzeiger, 29.11.1980.

<sup>20</sup> Neue Zürcher Zeitung, 1.12.1980, Vaterland 2.12.1980.

<sup>21</sup> Blick, 29.11.1980; Journal du Jura, 29.11.1980; Walliser Bote, 29.11.1980; Tages-Anzeiger 2.12.1980; Vaterland 2.12.1980.

Die Erforderlichkeit von Datenschutzrichtlinien zeigte sich daran, dass sich verschiedene Aemter für die ausgefüllten Fragebogen interessierten. Grundsätzlich erhielten aber keine externen Stellen oder Personen Zugriff darauf.<sup>22</sup>

**Eine Ausnahme vom Prinzip, dass die Daten nur statistischen Zwecken dienen sollten, wurde allerdings für die Gemeinden gemacht: sie durften einen Teil der Angaben zur Nachführung ihrer Einwohnerkontrollen nutzen.** Die Zähler unterstanden zwar der Schweigepflicht. Besonders in kleinen Gemeinden wurde die Verschwiegenheit der Zähler bezweifelt, weil die Zähler die zu Zählenden bestens kannten und womöglich gleichzeitig Polizei- oder Steuerbeamte waren. **Das Misstrauen gegenüber Volkszähler und Gemeindeverwaltungen äusserte sich insbesondere darin, dass recht häufig Fragebogen direkt an das BFS in Bern geschickt wurden.**<sup>23</sup> Deshalb erstaunt es kaum, dass verschiedentlich ein vertraulicheres Zählverfahren gewünscht wurde.<sup>24</sup>

#### **Probleme, die sich bei der Durchführung der Volkszählung ergaben:**

- **Aktionen:** Gefälschte Plakate, die den Abbruch der Volkszählung verkündeten, und falsche Volkszähler, welche unbefugt Bogen einsammelten.<sup>25</sup>
- **Verweigerungen:** Nur wenige offene Verweigerungen wurden erwähnt: In der **Stadt Luzern** wurden sechs, im benachbarten **Littau** eine Person deswegen angezeigt.<sup>26</sup> Das BFS rechnete bereits Ende Januar 1981 - als noch keine definitiven Zahlen bekannt waren - mit 20-30'000 fehlenden Bogen (0,2-0,3 Prozent der Bevölkerung) infolge Verweigerungen oder Unterlassungen der Zähler.<sup>27</sup>
- **Rücklauf (bei den Gemeinden):** In der **Stadt Luzern** fehlten anfänglich 2000,<sup>28</sup> in der **Stadt Zürich** 15'000 Fragebogen. Der für die Stadt Zürich verantwortliche Beamte erachtete aufgrund der Erfahrungen von 1970 30'000 fehlende oder unvollständige Fragebogen allerdings als normal.<sup>29</sup>
- **Unvollständige Fragebogen (bei den Gemeinden):** In **Basel** seien 45'000 Bogen unvollständig beantwortet gewesen.<sup>30</sup>

---

<sup>22</sup> Neue Zürcher Zeitung, 01.12.1980.

<sup>23</sup> Basler Zeitung, 24.01.1981.

<sup>24</sup> Weltwoche, 10.12.1980.

<sup>25</sup> Blick, 29.11.1980; Journal du Jura, 29.11.1980; Walliser Bote, 29.11.1980; Tages-Anzeiger 2.12.1980; Vaterland 2.12.1980.

<sup>26</sup> Luzerner Tagblatt, 14.02.1981.

<sup>27</sup> Tages-Anzeiger, 31.01.1981; Luzerner Neueste Nachrichten, 23.01.1981; 24 Heures 04.02.1981.

<sup>28</sup> Luzerner Tagblatt, 14.02.1981.

<sup>29</sup> Tages-Anzeiger, 02.12.1980.

<sup>30</sup> Die Woche, 05.08.1982; L'Hebdo, 12.08.1982.

- **Unvollständige Fragebogen (beim BFS):** Bei den von den Gemeinden nachbereinigten und dem BFS abgelieferten Fragebogen waren im Landesdurchschnitt 4,5 bis 5 Prozent in der Rubrik Erwerbstätigkeit (Ausbildung, Beruf, Arbeitgeber, usw.) nicht vollständig ausgefüllt. In den Grossstädten erreichte der Anteil der unvollständigen Bogen bis zu 20 Prozent. Durch Kombinationen und Beizug anderer Quellen habe das BFS die Quote schliesslich auf 0,8 Prozent unvollständige Bogen senken können. Bei der Volkszählung 1970 lag der entsprechende Anteil bei 0,03 Prozent.<sup>31</sup>
- **Verzögerte Auswertung:** Die Sektion Volkszählung im BFS gab im Oktober 1984 bekannt, das BFS sei froh, wenn die Auswertungen 1985 mit drei Jahren Verspätung abgeschlossen werden können.<sup>32</sup>

**Kritik an einzelnen Fragen:** Gemäss Presse wurden folgende Fragen des öfteren als indiskret empfunden: **Wo man die Nacht auf den 2. Dezember verbracht habe, die speziell an die Ehefrauen gerichteten Fragen bezüglich Ehe und Kindern, die Frage nach den gefahrenen Personenkilometern.** Der schlechte Beantwortungsgrad in der Rubrik Erwerbstätigkeit kann ebenfalls mit Diskretionsgründen zusammenhängen.<sup>33</sup>

**Nützlichkeit der Resultate:** Die **SBB** konnten die Volkszählungsdaten wegen mangelnder Aktualität nicht für die Nahverkehrsplanung einsetzen.<sup>34</sup>

**Alternative Erhebungsmethoden:** Die aufgetauchten Probleme bewogen das BFS, rasch Ueberlegungen zu möglichen Änderungen auszuarbeiten. Bereits Ende Januar 1981, knappe zwei Monate nach dem Stichtag, wurde bekannt, dass folgende zentrale Neuerungen zur Diskussion stünden: Erhebung der Personalien aufgrund der Einwohnerregister,<sup>35</sup> Einführung von Mikrozensen.<sup>36</sup> Der Bundesrat beschloss Ende November 1982 eine zweijährige Versuchsphase mit Mikrozensen. Dadurch sollten aktuelle Daten bereitgestellt und die Volkszählung entlastet werden.<sup>37</sup> Die Reduktion der Anzahl Fragen im PFB für die Volkszählung 1990 wurde in Aussicht gestellt.<sup>38</sup>

---

<sup>31</sup> Berner Zeitung, 28.7.1984.

<sup>32</sup> "SonntagsBlick", 28.10.1984.

<sup>33</sup> Tages-Anzeiger, 29.11.1980; Neue Zürcher Zeitung, 01.12.1980, Basler Zeitung, 10.01.1981.

<sup>34</sup> Sonntags Blick, 28.10.1984.

<sup>35</sup> Basler Zeitung, 24.01.1981.

<sup>36</sup> Luzerner Neueste Nachrichten, 23.01.1981.

<sup>37</sup> Basler Zeitung, Neue Zürcher Zeitung, 24 Heures vom 30.11.1982.

<sup>38</sup> IHA-News, Publikation des Institutes für Marktanalysen AG in Hergiswil, Nr. 2-1984.

Siehe hierzu ARBEITSGRUPPE ZÄHLUNG 1990 (1985), Bericht über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Bern; EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNEREN (1986), Aenderung von Artikel 2 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung, Verordnung zur Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Vernehmlassungsverfahren, Bern, 17. Dezember 1986.

### 3.2.3 Volkszählung 1990

#### *Opposition*

Opposition gegen die Volkszählung 1990 war angesichts des im Zählungsjahr ans Licht gekommen Fichenskandals zu erwarten.<sup>39</sup> Obschon der Schweizerische Hauseigentümerverband die Volkszählung, zumindest in der Verbandszeitschrift, unterstützte, weigerten sich recht viele Hauseigentümer, den Gebäudefragebogen korrekt ausgefüllt, d. h. vor allem mit Angabe der Mietzinsen, abzugeben.<sup>40</sup>

#### *Datenschutz: Geringere Probleme*

Das BFS konnte sich darauf berufen, dass der Datenschutz gegenüber der Volkszählung 1980 in zwei Punkten verbessert worden war: Die Möglichkeit, verschlossene Umschläge abzugeben, sollte vor der Neugier der Zähler schützen; die Gemeinden durften ihre Einwohnerkontrolldateien nicht mehr mit Volkszählungsdaten korrigieren (Abgleich).<sup>41</sup> Als offensichtliche Mängel blieben: Die Ämterkumulation der volkszählungsverantwortlichen Gemeindeangestellten in kleinen Gemeinden. 1980 hatte die Möglichkeit bestanden, den Bogen direkt an das BFS zu schicken und so Zähler und Gemeinden zu umgehen.<sup>42</sup>

#### *BFS-Bilanzen:*

Dezember 1991

fehlende Bogen:                      weniger als 0,4% (27'000)<sup>43</sup>

Nachbearbeitungen:                      bei 25% der Personen- und bei 20% der Gebäudefragebogen<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> Boik Otto, Herbst 1990.

<sup>40</sup> Der Schweizerische Hauseigentümer, 15.10.1990 und 15.11.1990; Berner Zeitung, 03.07.1991.

<sup>41</sup> Tages-Anzeiger, 26.10.1990.

<sup>42</sup> St. Galler Tagblatt, 30.10.1990.

<sup>43</sup> Tageszeitungen vom 18.12.1991.

<sup>44</sup> Luzerner Neueste Nachrichten, 18.12.1991.

notwendige Mahnungen: 4% der Bewohner von Landgemeinden, 12% der Bewohner von Stadtgemeinden<sup>45</sup>

BFS-Bilanz, Mai 1993

gebüsste Boykottierende: Rund 1300 Personen<sup>46</sup>

notwendige Mahnungen: 3,7% der Bevölkerung<sup>47</sup>

**Zähler:** Die Rekrutierung der 40'000 Zähler lief harzig an, mit Ausnahme von Bern konnten jedoch alle Gemeinden genügend Zähler finden. In Lausanne und vor allem in Zürich verursachten Zähler, die ihren Dienst vorzeitig quittierten, Probleme (Zürich: teilweise Umstellung auf Postversand).<sup>48</sup>

**Budgets:** Der Bund konnte sein Budget von 100 Millionen Franken sogar knapp unterbieten, **für Kantone und Gemeinden sind keine gesamtschweizerischen Zahlen bekannt.** Die Städte Bern, Zürich und Lausanne überschritten ihre Budgets und stellten Finanzhilfesuche an das BFS.<sup>49</sup>

**Verzögerte Auswertung:** Die ersten definitiven Resultate präsentierte das BFS Mitte 1992, ein halbes Jahr später als geplant.<sup>50</sup>

### *Alternative Erhebungsmethoden*

Die Praxis der Gemeinden, fehlende Antworten aus den Einwohnerregistern zu ergänzen, führte in einem Teil der Presse zur Forderung, gleich sämtliche Volkszählungsmerkmale

den Registern zu entnehmen. Fundierte Ansichten zu diesem Thema äusserten bloss beteiligte Fachleute. Vor der Volkszählung warnten sie:

---

<sup>45</sup> Tages-Anzeiger, 18.12.1991.

<sup>46</sup> WochenZeitung, 21.05.1993.

<sup>47</sup> WochenZeitung, 21.05.1993.

<sup>48</sup> Neue Zürcher Zeitung, 26.10.1990 und 06.12.1990; Der Bund, 22.09.1990 und 21.02.1991; La Suisse 07.10.1990 und 01.11.1990; Berner Zeitung, 04.10.1990, 09.11.1990 und 02.04.1991; Tages-Anzeiger, 07.11.1990; 24 Heures, 16.01.1991.

<sup>49</sup> Tages-Anzeiger, 28.12.1991; St. Galler Tagblatt, 13.03.1991; Basler Zeitung, 30.04.1991; Le Démocrate, 04.05.1991; Berner Zeitung, 02.04.1991; Der Bund, 16.02.1991.

<sup>50</sup> Tageszeitungen vom 01.07.1991, Basler Zeitung, 03.07.1991.

- Nur die einfachsten Daten seien in den Registern vorhanden.<sup>51</sup>
- Die Volkszählung sei eine anonyme Umfrage, Daten in Registern seien dagegen immer in Zusammenhang mit einem Individuum gespeichert.<sup>52</sup>
- Registerzählungen würden zu einer gefährlichen Vernetzung bestehender Dateien führen.<sup>53</sup>

Während und nach der Volkszählung wurde vereinzelt aus beteiligten Gemeinden der Ruf nach einer Kombination von Registerzählungen und repräsentativen Stichprobenerhebungen als Alternative laut. Das BFS erklärte, neue Methoden würden geprüft.<sup>54</sup> Stärkste Kritik an der Nützlichkeit der Resultate äusserte der Präsident des **Schweizerischen Verbandes der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs** im Mai 1993.<sup>55</sup>

### **3.2.4 Volkszählung 2000: Nach den Erfahrungen 1990 Druck der Gemeinden**

Im Hinblick auf die **Volkszählung 2000** verlangte die Gruppe der **Deutschschweizerischen Regionalen Statistischen Ämter (DRSA)** bereits 1991 eine rechtzeitige und sorgfältige Vorbereitung der Volkszählung 2000, damit der Aufwand vertretbar bleibe.<sup>56</sup>

Im November 1992 forderte die **Schweizerische Konferenz der Stadt- und Gemeindeglieder die "Abschaffung der Volkszählung im bisherigen Rahmen"**<sup>57</sup>, und die Generalversammlung des **Schweizerischen Verbandes der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs (SVEF)** hielt am 6. Mai 1993 fest: **"Die bisherige Art der Durchführung der Volkszählung wird im Jahr 2000 von den Einwohnerkontrollen nicht mehr unterstützt"**. Die notwendig gewordenen Ergänzungen und Nachbearbeitungen durch die kommunalen Einwohnerkontrollen hätten für die Volkszählung 1990 einen nicht mehr vertretbaren Aufwand zur Folge gehabt. Ein zentrales Problem, das gelöst werden müsse, sei die Zusammenführung der technischen Gebäudedaten mit den Personendaten der Hausbewohner. Bei Fragen zu Arbeitsweg und Verkehr seien Stichprobenerhebungen die einfachere Erhebungsmethode.<sup>58</sup>

---

<sup>51</sup> La Suisse, 05.11.1990.

<sup>52</sup> St. Galler Tagblatt, 30.10.1990.

<sup>53</sup> Tages-Anzeiger, 26.10.1990.

<sup>54</sup> WochenZeitung, 24.04.1992, Berner Zeitung, 03.07.1991.

<sup>55</sup> Tages-Anzeiger, 14.05.1993.

<sup>56</sup> Forum Statisticum, Nr. 29, Dezember 1991.

<sup>57</sup> Der Bund, 29.05.1993.

<sup>58</sup> Zofinger Tagblatt, 07.05.1991.

In einer sehr detaillierten Eingabe an Bundesrätin Ruth Dreifuss verlangte der **Schweizerische Städteverband** im Juli 1993 eine Vereinfachung der Volkszählung 2000 im Sinne einer effizienten und kostensparenden Erhebung:<sup>59</sup>

- Der Bund solle Vorarbeiten zum Erlass von Weisungen für eine einheitliche Führung von Einwohner-, Gebäude- und Wohnungsregistern in den Kantonen und damit indirekt in den Gemeinden vorantreiben. Dies könne auf Gesetzes- oder Verordnungsebene geregelt werden.
- Weisungen des Bundes zu den Einwohnerregistern müssten insbesondere dafür sorgen, dass diese inhaltlich mindestens die ersten fünf Fragen des Volkszählungsfragebogens 1990 abdecken. Damit würde eine Basis zur Hochrechnung von Stichproben zur Verfügung stehen.
- Antworten zu den Fragen "Wohnort vor fünf Jahren", "Konfession" und "Sprache" könnten aus einer Stichprobenerhebung hochgerechnet werden. Für die Fragen "Erwerbssituation", "Schul- und Berufsbildung", "berufliche Stellung und Tätigkeit" wäre die Auswertung einer repräsentativen Anzahl von Lebensläufen "weit aussagekräftiger" als die Vollerhebung.
- Die Angaben zum Arbeitsort könnten im Rahmen der Betriebszählung bzw. für die in der Ausbildung Stehenden im Rahmen der Schulstatistik erhoben werden.
- Angaben zu Arbeits- und Schulwegen könnten auch durch Querschnittszählungen auf Schiene und Strasse erhoben werden.
- Als Uebergangslösung wird vorgeschlagen, in den technisch fortgeschritteneren Gemeinden für die Volkszählung 2000 auf eine Vollerhebung zu verzichten.

Das BFS hatte bereits vor dieser Eingabe drei Expertengruppen zur Gestaltung der Volkszählung 2000 eingesetzt (Themen: Ueberarbeitung des Fragebogens, Verbesserungen des bisherigen Verfahrens und neue Methode). **Das BFS äusserte im Frühling 1993 Bedenken gegenüber der alternativen Erhebungsmethode einer Registerzählung. Die Einwohnerregister seien zu unterschiedlich; eine Vereinheitlichung nach Bundesvorschriften bedinge eine zeitaufwendige Verfassungsänderung. Die Aufnahme zusätzlicher Daten in die Einwohnerregister, beispielsweise Arbeitsweg oder Sprachkennt-**

---

Vergleiche hierzu: SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER STADT- UND GEMEINDE-SCHREIBER (1992), Volkszählung 2000, Thalwil, 25. November 1992.

SCHWEIZERISCHER STAEDTEVERBAND (1993), Eingabe an die Vorsteherin EDI, Volkszählung 2000, Bern, 24. Mai 1993.

SCHWEIZERISCHER VERBAND DER EINWOHNER- UND FREMDENKONTROLLCHEFS (1993), Resolution zur Volkszählung 2000, Zürich, 6. Mai 1993.

<sup>59</sup> die stadt - les villes, Nr. 3, 1993.

nisse, gehe so sehr in Richtung Ueberwachungsstaat, dass sie undenkbar sei. Denkbar sei jedoch, in den grösseren Städten den Fragebogen durch Registerzählungen zu ersetzen. Die nicht registrierten Daten müssten dann in Stichproben erhoben werden.<sup>60</sup> **Grundsatzentscheide** für die Volkszählung 2000 gab das BFS im Februar 1994 und im Januar 1995 bekannt: Es wird wieder eine Volkszählung mit Fragebogen durchgeführt. In den meisten Gemeinden werden die Fragebogen nicht mehr durch Zählpersonal, sondern durch die Post verteilt.<sup>61</sup>

### 3.2.5 Laufende Vorbereitungsarbeiten des BFS für die Volkszählung 2000

Das BFS ist zur Zeit mit den konzeptionellen **Vorbereitungsarbeiten** zur Volkszählung 2000 beschäftigt (**Organisation** der Volkszählung, Ausgestaltung des **Fragebogens** etc.). Diese Arbeiten umfassten bisher unter anderem auch die Formulierung von Anträgen an den Bundesrat zur Volkszählung 2000 und den Auftrag des Bundesrates an das BFS zur Durchführung der Volkszählung 2000.<sup>62</sup>

Grundsätzlich hält das BFS am Konzept der Volkszählung 1990 fest, wobei eine **Ausweitung des Fragebogens** geplant ist. Auf die Wünsche der Städte soll insofern eingegangen werden, als diesen in der Volkszählung 2000 unter anderem die **registergestützte Erhebung** und der **Einsatz der EDV** ermöglicht werden soll. Dies bedingt aber die Lösung technischer und organisatorischer Probleme und die Klärung rechtlicher Fragen.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Der Bund, 16.02.1994.

<sup>61</sup> Der Bund, 16.02.1994.

<sup>62</sup> BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), Vorbereitung der eidg. Volkszählung 2000 - Antrag an den Bundesrat, Aemterkonsultation, Bern 11. Oktober 1994.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1994), Vorbereitung der eidgenössischen Volkszählung 2000, Bern, 22. Dezember 1994.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1995), Pressemitteilung, Eidgenössische Volkszählung 2000 - Start der Vorbereitungsarbeiten, Bern, 23. Januar 1995.

<sup>63</sup> EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1995), Pressemitteilung, Eidgenössische Volkszählung 2000 - Start der Vorbereitungsarbeiten, Bern, 23. Januar 1995.

Kommission für die Bundesstatistik (1994), Volkszählung 2000, Ziele, Inhalte und organisatorische Aspekte, Bern.

BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), Volkszählung 2000, Vorschläge zur Verbesserung der Volkszählung 2000 in organisatorischer Hinsicht, Bericht der Arbeitsgruppe, Bern.

BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), Volkszählung 2000, Die Nutzung von Registerdaten als Alternative zur Direktbefragung, Bern.

### 3.2.6 Fazit

1980 war das BFS erstmals mit Unmut gegen eine Volkszählung konfrontiert und musste wegen Verzögerungen bei der Auswertung zwar nur vereinzelte, dafür aber massive Kritik in der Presse hinnehmen.

Mit dem - für die Schweiz - neuen Instrument der Mikrozensen sollte der Fragebogen der Volkszählung 1990 entlastet werden. Tatsächlich wurden 1990 weniger Fragen gestellt.

Die Verantwortlichen für die Volkszählung 1990 konnten darauf hinweisen, dass der Datenschutz verbessert worden sei (Möglichkeit verschlossener Umschläge, keine Volkszählungsdaten für Einwohnerregister). Wohl wurde zu diesem Aspekt vereinzelt Kritik geäußert, doch **stand der Datenschutz im engen Sinn 1990 nicht im Zentrum der Auseinandersetzung.**

Trotz dieser Verbesserungen war das BFS 1990 mit einer erheblich tieferen Kooperationsbereitschaft konfrontiert, welche sich in erster Linie in einem bedeutenden Aufwand für die Nachbearbeitung der Fragebogen - vor allem zu Lasten der Gemeinden - niederschlug.

## 4 Der Informationsauftrag der Volkszählung

### 4.1 Uebersicht

Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die Volkszählung im engen Sinn, d. h. Gebäude- und Wohnungserhebung, Betriebs- und Unternehmenserhebung werden

nicht oder nur am Rande in die Evaluation einbezogen. Der Informationsauftrag wird folglich nur auf die mit dem Personenfragebogen verbundenen Aspekte hin untersucht.

Es ist Aufgabe der Kapitel 4.1 - 4.8, die verfassungsrechtlichen und rechtlichen Grundlagen der Volkszählung transparent zu machen und auf die relevanten internationalen Empfehlungen hinzuweisen, damit bestimmt werden kann, auf welche Vorgaben sich Bundesrat bzw. BFS bei der Ausgestaltung des Erhebungsprogrammes einer Volkszählung stützen.

Im Kapitel 4.9 werden die vom BFS zur Vorbereitung oder Evaluation einer Volkszählung durchgeführten Arbeiten mittels einer Dokumentenanalyse ausgewertet. Damit soll eruiert werden, wie weit im BFS konzeptuelle Arbeiten gedeihen resp. gediehen sind, die den Informationsauftrag des Amtes festlegen, und wie der festgelegte Informationsbedarf in den Fragebogen einfließt.

Am Ende dieses Kapitels steht eine tabellarische Uebersicht (Kapitel 4.10), in der die Fragebogen vergangener Volkszählungen (1980, 1990) und der in Form eines Vorschlags bestehende Fragebogen der Volkszählung 2000 den internationalen Empfehlungen und den schweizerischen Rechtsgrundlagen gegenübergestellt sind. Neben einer kurzen Beschreibung der Fragen in den Fragebogen, wird mittels einer grafischen Darstellung die Entwicklung der Fragen und Antwortfelder der eidgenössischen Volkszählungen dargestellt.

Im Kapitel 4.11 werden die Ergebnisse der Interviews präsentiert: Die PVK hat Personen aus verschiedenen Institutionen befragt, die an der Volkszählung direkt beteiligt sind oder sich in einer anderen Form mit ihr befassen. Der Informationsauftrag steht auch hier im Vordergrund.

Schliesslich ist auf die Wiedergabe der aktuellen Amtsmeinung in Anhang 2 als wichtige Ergänzung von Kapitel 4 hinzuweisen. Die PVK hat das BFS zur schriftlichen Stellungnahme bezüglich des Informationsauftrages und der mit diesem Auftrag zusammenhän

genden Fragen aufgefordert. Indem diese Stellungnahme im Anhang wiedergegeben wird, ist eine gebührende Berücksichtigung der Position des BFS gewährleistet.

## **4.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen der Bundesstatistik und der Volkszählung**

Der Informationsauftrag der Volkszählung kann aus der Bundesverfassung nur indirekt abgeleitet werden. Die Volkszählung ist in der eidgenössischen Verfassung nirgends direkt verankert, darum müssen auf dieser Ebene die **allgemein auf die Statistikkompetenz des Bundes beziehbaren Artikel** herangezogen werden.

Von den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesstatistik (BV Art. 27<sup>sexies</sup>, BV Art. 31<sup>quinquies</sup> Abs. 5, BV Art. 85 Ziffer 1<sup>64</sup>), auf die in der Botschaft zum Bundesstatistikgesetz Bezug genommen wird, geben zwei Artikel konkretere Informationsbereiche an, die mit der Bundesstatistik abzudecken sind:

**Art. 31<sup>quinquies</sup> Abs. 5 bestimmt, dass der Bund die konjunkturpolitisch erforderlichen Erhebungen durchführt**, während BV Art. 27<sup>sexies</sup> in der genannten Botschaft dahingehend interpretiert wird, dass der Bund die wissenschaftliche Forschung nicht allein mit finanziellen Mitteln fördern soll, sondern auch durch seine statistische Tätigkeit forschungsfördernd wirken kann.<sup>65</sup>

In der Botschaft zum Bundesstatistikgesetz wird zudem festgehalten, dass **in allen thematischen Bereichen der Bundesstatistik auf Verfassungsebene Bestimmungen bestehen, die dem Bund Eingriffs-, Finanzierungs-, Aufsichts- oder Koordinationskompetenzen mindestens für einen Teilbereich [des Vollzugs] übertragen. Da der Bund für den sachgemässen Gebrauch seiner Kompetenzen auf statistisches Material**

---

<sup>64</sup> BV Art. 85 Ziffer 1 hat keine Auswirkungen auf den Informationsauftrag der Volkszählung:  
BV Art. 85:  
Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende:  
1. Gesetze über die Organisation und die Wahlart der Bundesbehörden. (...)

<sup>65</sup> BBl 1992 I 373, 91.066, Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz vom 30. Oktober 1991, S. 387.

**angewiesen sei, anerkenne die Lehre übereinstimmend, so die Botschaft zum BStatG, dass der Bund statistische Arbeiten anordnen könne:** <sup>66</sup>

**"Dies gilt auch für sachgebietsübergreifende Erhebungen wie die Volks- und die Betriebszählung, wo nicht nur Entscheidungsgrundlagen für die Tätigkeiten des Bundes, sondern auch der Kantone, der Wirtschaft und der Wissenschaft bereitgestellt werden. In diesen übergreifenden Sachbereichen und auch zur Abklärung allfälliger neuer Bundesaufgaben muss der Bund die stillschweigende Kompetenz kraft Sachzusammenhangs beanspruchen, die notwendigen statistischen Arbeiten vorzunehmen.** Er muss dies insbesondere auch, weil die Kantone auf dem Konkordatsweg - wenn dieser auch rechtlich offen stünde - keine effiziente und aussagekräftige gesamtschweizerische Statistik erstellen können."<sup>67</sup>

Im weiteren werden vom Bundesrat als Grundlage statistischer Erhebungen folgende Sachkompetenzen des Bundes genannt, die auf Artikeln der Bundesverfassung beruhen:<sup>68</sup> Art. 18 (allgemeine Wehrpflicht), Art. 22<sup>quater</sup> (Raumplanung), Art. 24<sup>septies</sup> (Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt), Art. 34<sup>sexies</sup> (Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum<sup>69</sup>). Speziell erwähnt sei Art. 72:

<sup>1</sup>Der Nationalrat wird aus 200 Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet.

<sup>2</sup>Die Sitze werden unter die Kantone und Halbkantone im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt, wobei jeder Kanton und Halbkanton Anspruch auf mindestens einen Sitz hat.

Die Anzahl Nationalratssitze eines Kantons oder Halbkantons wird proportional zu seiner Wohnbevölkerung verteilt, was bis heute aufgrund der Daten der letzten Volkszählung geschieht.<sup>70</sup> Neben den Sitzen im Nationalrat werden etwa auch die Kantonsanteile an den Stempelabgaben<sup>71</sup>, am Reingewinn der Nationalbank<sup>72</sup> und am Einnahmen-

---

<sup>66</sup> BBl 1992 I 373, 91.066, Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz vom 30. Oktober 1991, S. 387.

<sup>67</sup> BBl 1992 I 373, 91.066, Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz vom 30. Oktober 1991, S. 387.

<sup>68</sup> BBl 1988 I 149, 87.064 Botschaft zur Aenderung des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 28. Oktober 1987, S. 161.

<sup>69</sup> vgl. auch SR 843 Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974

<sup>70</sup> Art. 16 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976

<sup>71</sup> BV Art. 41<sup>bis</sup>, Abs. 1, lit. a.

überschuss des Alkoholmonopols<sup>73</sup>aufgrund der in der Volkszählung erhobenen Bevölkerungszahl bestimmt und verteilt.<sup>74</sup> Die kantonale Wohnbevölkerung spielt im Zusammenhang mit der direkten Bundessteuer ebenfalls eine Rolle.<sup>75</sup>

#### **4.2.1 Fazit: Der Informationsauftrag im Lichte der Bundesverfassung**

Mit Ausnahme von BV-Artikel 72 begründen alle genannten Verfassungsartikel Bundesaufgaben. Zur Erfüllung dieser Aufgaben bedürfen der Bundesrat und die Verwaltung der notwendigen Informationen. Ein Teil dieser Informationen entstammen der Bundesstatistik oder der Volkszählung. Auf Verfassungsebene ist aber weder die Volkszählung als eigenständige Bundesaufgabe definiert noch ein Informationsauftrag genannt. **Die Volkszählung wird somit als eine Aufgabe definiert, die sich implizit aus mehreren Verfassungsartikeln ableitet**, die dem Bund den Vollzug gewisser Aufgaben übertragen.<sup>76</sup> Stillschweigend beansprucht der Bund kraft Sachzusammenhang die Kompetenz, die notwendigen statistischen Arbeiten vorzunehmen.<sup>77</sup> Eine Präzisierung des Informationsauftrages erhält die Bundesstatistik erst auf Gesetzesstufe.<sup>78</sup>

### **4.3 Bundesgesetz über die politischen Rechte**

Im Bundesgesetz über die politischen Rechte<sup>79</sup> sind Einzelheiten des BV Art. 72 geregelt. Art. 16 des Gesetzes betrifft den Informationsauftrag der Volkszählung. Sehr häufig wird dieser Artikel auch zur Begründung der Volkszählung herangezogen:

#### **Art. 16 Verteilung der Sitze auf die Kantone**

---

72 BV Art. 39, Abs. 4.

73 BV Art. 32<sup>bis</sup>, Abs. 8.

74 Vgl. Arbeitsgruppe Zählungen 1990 (1985), Berichte über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Bern, S. 15.

75 BV Art. 41<sup>ter</sup>, Abs. 1, lit. b und Abs. 5, lit. b.

76 BBl 1988 I 149, 87.064 Botschaft zur Aenderung des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 28. Oktober 1987, S. 161.

77 BBl 1992 I 373, 91.066, Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz vom 30. Oktober 1991, S. 387.

78 Siehe 4.4.1 Bundesstatistikgesetz.

79 SR 161.1 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976.

<sup>1</sup>Für die Verteilung der Nationalratssitze ist das amtlich veröffentlichte Ergebnis der letzten Zählung der Wohnbevölkerung massgebend.

<sup>2</sup>Der Bundesrat stellt nach jeder Volkszählung fest, wie viele Sitze den einzelnen Kantonen und Halbkantonen zukommen.

## **4.4 Bundesstatistikgesetz und Botschaft zum Bundesstatistikgesetz**

### **4.4.1 Bundesstatistikgesetz**

Der Geltungsbereich des Bundesstatistikgesetzes<sup>80</sup> vom 9. Oktober 1992 erstreckt sich auf alle statistischen Arbeiten, die der Bundesrat anordnet (Art. 2, Abs. 1). Dieses Gesetz betrifft also auch die Volkszählung, obschon sie darin nicht eigens erwähnt wird.<sup>81</sup> Die für unseren Kontext wichtigsten Artikel im Wortlaut:

#### **Art. 1 Zweck**

Das Gesetz bezweckt:

- a. dem Bund die statistischen Grundlagen bereitzustellen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt;
- b. den Kantonen, den Gemeinden, der Wissenschaft, der Privatwirtschaft, den Sozialpartnern und der Öffentlichkeit statistische Ergebnisse zur Verfügung zu stellen;
- c. die Organisation der Bundesstatistik auf eine effiziente und für die Befragten schonende Erhebung und Bearbeitung der Daten auszurichten;
- d. die nationale und internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Statistik zu fördern;
- e. den Datenschutz in der Bundesstatistik sicherzustellen.

#### **Art. 3 Aufgaben der Bundesstatistik**

<sup>1</sup>Die Bundesstatistik ermittelt in fachlich unabhängiger Weise repräsentative Ergebnisse über den Zustand und die Entwicklung der Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz.

---

<sup>80</sup> SR 431.01 Bundesstatistikgesetz (BstatG) vom 9. Oktober 1992.

<sup>81</sup> Siehe 4.4.2 Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz.

<sup>2</sup>Sie dient:

- a. der Vorbereitung, Durchführung und Ueberprüfung von Bundesaufgaben;
- b. der Beurteilung von Sachgebieten, in denen die Aufgaben von Bund und Kantonen eng ineinandergreifen, zum Beispiel von Bildung, Wissenschaft und Forschung, Kultur, Sport, Rechtswesen, Tourismus, öffentliche Finanzen, Raumnutzung, Bau- und Wohnungswesen, Verkehr, Energie oder Gesundheits- und Sozialwesen;
- c. der Unterstützung von Forschungsvorhaben von nationaler Bedeutung;
- d. der Beurteilung der Erfüllung des Verfassungsauftrages zur Gleichstellung von Mann und Frau.

<sup>3</sup>Im Rahmen dieser Aufgaben wird mit den Kantonen, Gemeinden, der Wissenschaft, der Privatwirtschaft und den Sozialpartnern sowie den ausländischen und internationalen Organisationen zusammengearbeitet und nach Möglichkeiten ihren Informationsbedürfnissen Rechnung getragen.

Wir verzichten an dieser Stelle auf einen Kommentar; im nächsten Kapitel knüpfen wir mit der zugehörigen Botschaft an diese Artikel an.

#### **4.4.2 Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz**

In der Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz<sup>82</sup> wird hinsichtlich des Spektrums der Bundesstatistik darauf aufmerksam gemacht, dass **"qualifizierte gesellschaftliche oder staatliche Interessen von gesamtschweizerischer Dimension" hinter amtlich erhobenen Daten stehen müssen. Derartige Interessen seien jedoch das Ergebnis sehr vieler Faktoren und damit in ständigem Wandel begriffen. Auf Gesetzesstufe lasse sich deshalb keine detaillierte Liste von Gegenständen der Bundesstatistik verankern, die im Hinblick auf die Zukunft Aussicht auf Vollständigkeit hätte. "Es ist die Aufgabe der amtlichen Statistik, durch dauernden Kontakt mit den verschiedenen Betroffenen den statistischen Apparat laufend anzupassen; der Rahmen des Gesetzes muss soweit gesteckt sein, dass dieser ständige Prozess transparent und geordnet ablaufen kann."** Die inhaltliche Ausgestaltung der Statistik könne im

---

<sup>82</sup> BBl 1992 I 373, 91.066, Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz vom 30. Oktober 1991.

**einzelnen somit nicht auf Gesetzesstufe, sondern erst beim Vollzug geregelt werden.<sup>83</sup>**

Das Volkszählungsgesetz ist - entgegen den Absichten Ende der achtziger Jahre - nicht ins BStatG eingebunden worden. Im Oktober 1991 wird konstatiert, dass das **Volkszählungsgesetz als solches nicht in das neue Bundesstatistikgesetz integriert** werden solle. Zur Zeit werde das Konzept der Volkszählung evaluiert, und es werde geprüft, inwiefern sie als Erhebung schon vorhandener administrativer Daten durchgeführt werden könnte. Es sei **nicht sinnvoll, das BStatG mit ohnehin zu revidierenden Bestimmungen zu belasten**. Weiter wird in der Botschaft auf den Ausnahmecharakter der Volkszählung eingegangen, der sich darin zeige, dass die Volkszählung die einzige Ausnahme von dem - durch das BStatG festgelegten - Prinzip sei, einzelne Statistiken und ihre Periodizität der Verordnungsstufe zu überlassen.

Die Bestimmungen des Bundesstatistikgesetzes finden, laut Botschaft, dennoch Anwendung auf die Volkszählung, so z. B. betreffend **Mehrjahresprogramm, Konsultationspflicht, Veröffentlichung** und den Erlass der Vollzugsbestimmungen durch den Bundesrat; die erhebungsspezifischen Regelungen des Volkszählungsgesetzes (zehnjährige Periodizität, Durchführungsjahr- und -monat etc.) bleiben daneben rechtsverbindlich.<sup>84</sup>

**Der Informationsauftrag der Volkszählung ist auch vor dem Hintergrund der in BStatG Art. 3 umschriebenen Aufgaben der Bundesstatistik zu beurteilen.** Die Botschaft kommentiert **die inhaltliche Tragweite der Bundesstatistik** folgendermassen:

**"Die Bundesstatistik hat Aussagen über Zustand und Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt so bereitzustellen, dass einerseits der Bund seine Aufgabenerfüllung auf diese Grundlagen abstützen kann, und dass andererseits auch die Erstellung eines zusammenhängenden Bildes zu diesen vier Themen sowie interdisziplinäre Betrachtungen möglich werden."**

---

<sup>83</sup> BBl 1992 I 373, 91.066, Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz vom 30. Oktober 1991. S. 393

<sup>84</sup> BBl 1992 I 373, 91.066, Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz vom 30. Oktober 1991. S- 396

In zeitlicher Hinsicht "muss die **Bundesstatistik eine dauernde Beobachtung der wichtigsten Aspekte der Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt unabhängig von Aenderungen im Aufgabenbereich des Bundes sicherstellen, um Zeitvergleiche zu ermöglichen und die Grundlagen für Prognosen zu schaffen.**"<sup>85</sup>

In Art. 3, Abs. 3 sind die Grundsätze formuliert, dass **die Bedürfnisse der nationalen Partner in die Konzeptionen einer Bundesstatistik einfließen sollen und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der amtlichen Statistik nicht vor der Landesgrenze halt machen soll:** "Die Informationsbedürfnisse des Bundes und der nationalen Partner enthalten, je nach Bereich mehr oder weniger ausgeprägt, den Wunsch nach **internationaler Vergleichbarkeit der Resultate. Voraussetzung dazu ist eine Kompatibilität der in der schweizerischen und ausländischen bzw. internationalen Statistik verwendeten Begriffe, Definitionen und Nomenklaturen.**"<sup>86</sup> Der Informationsauftrag der Volkszählung muss sich deshalb auch an internationalen Kriterien orientieren.

#### **4.4.3 Fazit: Der Informationsauftrag im Lichte des Bundesstatistikgesetzes**

Weil sich die Volkszählung in die Gesamtheit der statistischen Erhebungen des Bundes einordnet, berührt das BStatG auch die Volkszählung. Der Informationsauftrag der Statistik und der Volkszählung werden im BStatG jedoch nur sehr generell dargestellt. **Kernstück bildet dabei die fachlich unabhängige und repräsentative Ermittlung von Ergebnissen über den Zustand und die Entwicklung der Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz und die Bereitstellung von Daten zur Vorbereitung, Durchführung und Ueberprüfung von Bundesaufgaben.** Daneben wird darauf verwiesen, dass der Inhalt der Bundesstatistik sich nicht auf Gesetzesstufe verankern lasse, weil dies zum Verlust der nötigen Flexibilität führen würde.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> BBl 1992 I 373, 91.066, Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz vom 30. Oktober 1991, S. 409.

<sup>86</sup> BBl 1992 I 373, 91.066, Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz vom 30. Oktober 1991, S. 410.

<sup>87</sup> Siehe SR 431.01 Bundesstatistikgesetz (BstatG) vom 9. Oktober 1992, Art. 1 und 3.

<sup>88</sup> BBl 1992 I 373, 91.066, Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz vom 30. Oktober 1991, S. 393.

## **4.5 Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung und Botschaft zur Aenderung dieses Gesetzes**

### **4.5.1 Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung**

Das Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung<sup>89</sup> vom 3. Februar 1860 ist auf 1. Januar 1989 in einer teilrevidierten Version in Kraft getreten. Vor allem bezüglich des **Datenschutzes** haben sich Aktualisierungen aufgedrängt (Art. 3a - 3c), während an Erhebungsintervall und -datum der Zählung festgehalten wurde.

Das teilrevidierte Volkszählungsgesetz umfasst acht Artikel. Art. 1 des Gesetzes legt fest, dass die Volkszählung alle 10 Jahre durchgeführt wird. **Der 10-Jahres-Rhythmus der Volkszählung** ist als **Element des Informationsauftrages aufzufassen**: Alle zehn Jahre sollen aktuelle Daten erhoben werden. Mit diesem Grundsatz ist die **Kontinuität** in der Zusammensetzung der zu erfragenden Merkmale gegeben, denn die **Vergleichbarkeit der Datenbestände über längere Zeiträume** eröffnet wichtige Erkenntnisse und Informationen.

Art. 3 streift den Informationsauftrag der Volkszählung. Dieser Artikel bestimmt, dass der Bundesrat das Erhebungsprogramm festlegt und die Durchführung der Volkszählung regelt. **Hingegen fehlen im Gesetz Präzisierungen über den Inhalt des Erhebungsprogrammes, was wiederum Aussagen zum Informationsauftrag zuliesse.**

---

<sup>89</sup> SR 431.112 Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 3. Februar 1860

#### **4.5.2 Botschaft zur Aenderung des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung**

In der Botschaft zur Aenderung des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung<sup>90</sup> wird auf die Bedeutung und den Informationsauftrag der Volkszählung punktuell eingegangen. Der stetig **gewachsene Informationsbedarf von Staat und Gesellschaft habe im Laufe der vergangenen Jahrzehnte zu einem kontinuierlichen Ausbau der Volkszählung geführt**. "Einerseits wurde der **Fragenkatalog wesentlich erweitert und detailliert**, andererseits ist seit 1920 eine Wohnungs- und seit 1970 eine Gebäudezählung in die Volkszählung integriert."<sup>91</sup> Heute - so führt die Botschaft weiter aus - erfülle die Volkszählung eine Vielzahl von Aufgaben. Nicht nur diene sie dem Bund und der grossen Mehrzahl der Kantone zur **Festlegung der Parlamentssitze nach Kantonen und Wahlkreisen**; die erhobenen **demographischen, sozioökonomischen und kulturellen Grunddaten** würden auch in **Planungen und Entscheidungen der Wirtschaftspolitik, Raumordnungs- und Regionalpolitik, der Wohnungspolitik, der Verkehrspolitik, der Bildungs- und Sozialpolitik einfließen**. Die Volkszählung diene der Forschung und Lehre und stehe im weitesten Sinn im **Dienste einer informierten Oeffentlichkeit**.<sup>92</sup>

Im Oktober 1987 wird die Meinung vertreten, das Volkszählungsgesetz von 1860 solle "durch das Bundesgesetz über die amtliche Statistik ohnehin in absehbarer Zeit aufgehoben werden."<sup>93</sup> Dies ist dann allerdings, wie bereits beschrieben, unterblieben.

#### **4.5.3 Fazit: Der Informationsauftrag im Lichte des Volkszählungsgesetzes**

Weder Konzept noch Informationsauftrag der Volkszählung gehen aus dem teilrevidierten Volkszählungsgesetz und der dazugehörigen Botschaft mit entsprechender Schärfe

---

<sup>90</sup> BBl 1988 I 149 87.064 Botschaft zur Aenderung des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 28. Oktober 1987.

<sup>91</sup> BBl 1988 I 149, 87.064 Botschaft zur Aenderung des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 28. Oktober 1987, S. 151.

<sup>92</sup> BBl 1988 I 149, 87.064 Botschaft zur Aenderung des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 28. Oktober 1987, S. 151.

<sup>93</sup> BBl 1988 I 149, 87.064 Botschaft zur Aenderung des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 28. Oktober 1987, S. 150

hervor. Bestimmt ist lediglich, dass die Volkszählung alle 10 Jahre durchzuführen ist und dass die Ausgestaltung des Erhebungsprogrammes Sache des Bundesrates ist. Somit sichert auch das Gesetz dem BFS ein Höchstmass an Freiheit zur Bestimmung des Informationsauftrages.

#### **4.6 Verordnung über die eidgenössische Volkszählung 1990**

Eingangs sei festgestellt, dass die Verordnung zur Volkszählung 1990<sup>94</sup> im Vergleich mit jener zur Volkszählung 1980 um 13 Artikel erweitert worden ist. Auch die den Informationsauftrag betreffenden Artikel haben umfangmässig eine Erweiterung erfahren.<sup>95</sup>

In unserem Zusammenhang interessieren primär die ersten drei Artikel; sie äussern sich zum Zweck der Zählung, zum Erhebungsbereich und den Merkmalen der Wohnbevölkerung. Zum Teil werden bereits im BStatG genannte Aufgaben und Ziele wieder aufgenommen:

##### **Art. 1 Zweck der Zählung**

<sup>1</sup>Die Volkszählung soll den Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, den verschiedenen Kreisen der Wirtschaft, des sozialen, politischen und kulturellen Lebens, den Hochschulen und übrigen Trägern von Forschung und Lehre sowie allen weiteren Interessenten statistische Daten zur Verfügung stellen, die als Grundlage für die Planung und Entscheide, zu Zwecken der Forschung oder zur Information der Oeffentlichkeit erforderlich sind.

<sup>2</sup>Die Zählung soll Aufschluss geben über:

- a. den Bestand und die räumliche Verteilung der Wohnbevölkerung;
- b. die demographische und sozio-ökonomische Struktur der Bevölkerung;
- c. den Bestand, die räumliche Verteilung und die Struktur der Wohnungen und der einem Wohnzweck dienenden Gebäude;
- d. die Wohnverhältnisse der Bevölkerung.

<sup>3</sup>Die Zählung soll Bund, Kantonen und Gemeinden Grundlagen für andere Statistiken liefern.

---

<sup>94</sup> SR 431.112.1 Verordnung über die eidgenössische Volkszählung 1990 vom 26. Oktober 1988.

<sup>95</sup> SR 431.112, AS 1980 188 Verordnung über die eidgenössische Volkszählung 1980 vom 6. Februar 1980 und AS 1980 1436 Verordnung über die eidgenössische Volkszählung 1980, Aenderung vom 22. September 1980.

## Art. 2 Erhebungsbereich

<sup>1</sup> Die Zählung erfasst:

- a. alle Personen, die in der Schweiz wohnhaft sind;
- b. alle Wohnungen;
- c. alle Gebäude, die ganz oder teilweise einem Wohnzweck dienen.

<sup>2</sup> Zur Wohnbevölkerung einer Gemeinde zählt jede Person, die den wirtschaftlichen Wohnsitz in der Gemeinde hat. Der Anhang regelt die Bestimmung des wirtschaftlichen Wohnsitzes.

Art. 2 führt auf, wer und was von der Zählung erfasst wird; es sind Gesamtheiten, was eine Vollerhebung bedingt.

## Art. 3 Merkmale der Wohnbevölkerung

<sup>1</sup> Mit der Zählung werden bei der Wohnbevölkerung ermittelt:

a. als Erhebungsmerkmale:

1. das Geburtsdatum, der Geburtsort, das Geschlecht, der Zivilstand, die Stellung im Haushalt, die Sprache, die Konfession, die Nationalität, der wirtschaftliche Wohnsitz, der zivilrechtliche Wohnsitz sowie der Wohnsitz fünf Jahre vor der Zählung,
2. bei Ausländern die Art der Aufenthaltsbewilligung,
3. die Erwerbs- oder sonstige Tätigkeit, die Ausbildung sowie der Beruf und die berufliche Stellung,
4. der Standort der Arbeitsstätte bzw. der Schule, die Benützung von Verkehrsmitteln auf dem Weg zur Arbeit bzw. zur Schule sowie der Zeitbedarf für diesen Weg;

b. als Hilfsmerkmale: die Adresse des Wohnortes oder der Wohnorte, der Name und die Adresse der Arbeitsstätte bzw. der Schule;

c. als Personenbezeichnung: der Name und der Vorname.

<sup>2</sup> Als weiteres Erhebungsmerkmal wird mit Hilfe des Namens und der Adresse der Arbeitsstätte sowie des Betriebs- und Unternehmensregisters (BUR) der Wirtschaftszweig der Arbeitsstätte bestimmt.

Art. 3 zählt die durch die Volkszählung zu ermittelnden demographischen und sozio-ökonomischen Erhebungsmerkmale der Wohnbevölkerung ausführlich auf. Somit stellt

---

**Art. 3 die Grundlage des Personenfragebogens 1990** dar. Der Personenfragebogen wird in Art. 5, Abs. 1, lit. a des Gesetzes erwähnt.<sup>96</sup>

#### **4.6.1 Fazit: Der Informationsauftrag im Lichte der Verordnung über die eidgenössische Volkszählung 1990**

Der Informationsauftrag der Volkszählung wird in der Verordnung zur eidgenössischen Volkszählung 1990 umschrieben und **die zu erhebenden Merkmale sind aufgelistet. Der Freiraum des BFS bei der Ausgestaltung dieses Auftrags ist beträchtlich.**

#### **4.7 Empfehlungen internationaler Organisationen für den Personenfragebogen**

In der Botschaft zum BStatG vom 30. Oktober 1991 wird mehrmals auf die Wichtigkeit der **internationalen Vergleichbarkeit** statistischer Daten hingewiesen. Im BStatG ist denn auch verankert, dass **die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Statistik zu fördern und den Informationsbedürfnissen ausländischer und internationaler Organisationen Rechnung zu tragen** ist.<sup>97</sup>

Im Hinblick auf die Volkszählung 1990 in der Region der CEE (Commission économique pour l'Europe) haben in den Jahren 1984 - 1987 im Rahmen des Arbeitsprogrammes der "Conférence des statisticiens européens und des Comité de l'habitation, de la construction et de la planification de la Commission économique pour l'Europe" Versammlungen

---

<sup>96</sup> Art. 5 Erhebungs- und Hilfspapiere

<sup>1</sup> Für die Zählung werden die folgenden Papiere verwendet:

- a. Personenfragebogen;
- b. Gebäudefragebogen mit Teil für Wohnungsangaben;
- c. verschliessbare Umschläge für Privathaushalte;
- d. verschliessbare Umschläge für Kollektivhaushalte;
- e. Personenlisten für Kollektivhaushalte.

<sup>2</sup> (...)

Exakte Angaben über den Umfang fehlen; dem BFS stand es 1990 also frei, einen ein- oder mehrseitigen Personenfragebogen zu verteilen.

<sup>97</sup> BstatG, Art. 1, lit. d; Art. 3, Abs. 3.

stattgefunden, in denen Empfehlungen über den Erhebungsinhalt von Volkszählungen ausgearbeitet wurden. Diese Empfehlungen wurden im Rahmen des "Programme mondial de recensement de la population et des habitations en 1990" verarbeitet (in Anwendung der Resolution 1985/8, die vom "Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies" angenommen worden ist). Die Empfehlungen wurden von der UNO 1988 unter dem Titel "Recommandations pour les recensements de la population et des habitations de 1990 dans la région de la CEE" veröffentlicht.<sup>98</sup> Die UNO versteht sie als Richtlinien, die für die bis 1994 durchzuführenden Volkszählungen gelten und die **zu besseren Resultaten der statistischen Erhebungen und zur besseren Vergleichbarkeit** führen sollen. Dadurch wird etwa das **Studium globaler und regionaler Probleme** erleichtert.<sup>99</sup> Dieses Dokument gibt also Auskunft darüber, welche Normen im internationalen Kontext an den Informationsauftrag einer Volkszählung gestellt werden.

Die Statistik-Kommission der UNO und die beiden Kommissionen der CEE beschränken sich darauf, einen Katalog von Erhebungsmerkmalen zu erarbeiten, die Klassifikationen zu definieren und die Darstellung der Resultate zu regeln. In der Publikation wird einleitend darauf hingewiesen, was jedes Land hinsichtlich der eigenen Volkszählung zu beachten hat: **"Dans chaque pays, la liste des caractéristiques à observer doit être arrêtée compte tenu des autres sources d'information sur la population et la situation du logement, mais en général, pour choisir les caractéristiques, il faut tenir compte des considérations suivants:**

- a) **les besoins du pays** (sur le plan local aussi bien que national) pour lesquels les données de recensement doivent servir,
- b) **la recherche du plus haut degré possible de comparabilité sur le plan international, aussi bien entre les différentes régions du monde qu'entre les divers pays,**
- c) la possibilité, pour les personnes recensées, de fournir des renseignements suffisants sur les sujets retenus, et leur empressement à le faire,

---

<sup>98</sup> COMMISSION DE STATISTIQUE DES NATIONS UNIES. COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, CONFERENCE DES STATISTICIENS EUROPEENS. COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, COMITE DE L'HABITATION, DE LA CONSTRUCTION ET DE LA PLANIFICATION (1988), *Recommandations pour les recensements de la population et des habitations de 1990 dans la région de la CEE*, New York, S. 1.

<sup>99</sup> Ebenda, S. 1.

- d) l'aptitude technique des enquêteurs à recueillir par l'observation directe des renseignements sur les sujets retenus,
- e) l'ensemble des ressources nationales disponibles pour le dénombrement, le dépouillement, l'exploitation et la publication, qui déterminera la portée que l'on pourra donner au recensement."<sup>100</sup>

Für den Personenfragebogen werden **vierzehn Hauptmerkmale** bezeichnet, die in einer Volkszählung zu erheben sind. Sie werden als Hauptmerkmale klassifiziert, weil ihre Kenntnis im Interesse aller Länder der entsprechenden Region liegt. Die UNO empfiehlt, diese Merkmale zu erheben. Weiter **werden zweiunddreissig als "nützlich" charakterisierte Zusatzmerkmale** aufgeführt, deren Erhebung von geringerer Wichtigkeit und die zu kennen das allgemeine Interesse weniger gross ist. **Die Länder können die Zusatzmerkmale bei einer Volkszählung in Betracht ziehen**, wenn sie Wert darauf legen, über diese Informationen zu verfügen.<sup>101</sup>

Die einzelnen Haupt- bzw. Zusatzmerkmale sind in der vergleichenden Uebersicht in Kapitel 4.10 den entsprechenden Fragen der schweizerischen Volkszählungen gegenübergestellt.

#### **4.7.1 Die Beurteilung der internationalen Empfehlungen im schweizerischen Kontext durch die Arbeitsgruppe "Konzept" Volkszählung 2000**

Laut dem Bericht der Arbeitsgruppe "Konzept" - er wird in Kapitel 4.9.4 eingehend besprochen - wird als Ziel 7 für die Volkszählung 2000 angestrebt, **die internationalen Empfehlungen besser zu berücksichtigen**.<sup>102</sup>

Die Arbeitsgruppe ist, auf 1990 zurückblickend, der Ansicht, dass die **Empfehlungen der Vereinten Nationen**<sup>103</sup> - obwohl diese nicht strikt bindend seien - **bereits in der**

---

<sup>100</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>101</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>102</sup> BEGLEITGRUPPE CENSUS (1994), Volkszählung 2000, Ueberlegungen zum Konzept der Volkszählung 2000 und Vorschläge zum Inhalt des Fragebogens, Bericht der Arbeitsgruppe "Konzept", Lausanne, S. 19

**Vergangenheit in weitem Masse übernommen worden** seien. **In verschiedenen Bereichen gehe der Schweizer Zensus über diese Forderungen hinaus.**<sup>104</sup>

Die Uebersicht in Kapitel 4.10 wird aufzeigen, dass der für die Volkszählung 2000 vorgeschlagene Fragebogenkatalog einige internationale Empfehlungen neu berücksichtigt. Hierzu ist zu bemerken, dass die Arbeitsgruppe in ihrem Bericht nicht zwischen Haupt- und Zusatzmerkmalen unterscheidet, wie das in den UN-Empfehlungen gemacht wird.<sup>105</sup>

Die **Arbeitsgruppe "Konzept"** hat einen **Merkmalkatalog** zusammengestellt, **auf dem Fragen aus den UN-Empfehlungen, die die Schweiz 1990 nicht berücksichtigt hat, resp. zusätzliche Themen aus Fragebogen anderer Länder verzeichnet sind. Dazu gehören: Mobilität, ethnische Zugehörigkeit, Fertilität, Zivilstandsbiographie, Sprachen, Einkommen, Arbeitslosigkeit etc.**<sup>106</sup> **Hier muss präzisiert werden, dass es sich fast ausschliesslich um UN-Zusatzmerkmale (caractéristique supplémentaire) handelt.** Für die Volkszählung 2000 schlägt die Arbeitsgruppe vor, einige Fragen, die 1990 nicht gestellt wurden, neu in den Fragebogen aufzunehmen: "Es handelt sich gemäss unseren Vorstellungen um Fertilitätsfragen, Zivilstandsbiographie, doppelte Staatsbürgerschaft, Tätigkeit im Beruf, Nebenerwerb und Qualitätsmerkmale der Wohnungen."<sup>107</sup>

Zu den **Empfehlungen der EG** fügt die Arbeitsgruppe an, dass die organisatorischen Vorgaben der EG 1990 für die Mitgliedsländer noch wenig verpflichtend und nur vage gewesen seien. Am wichtigsten sei der Versuch zur Vereinheitlichung des Erhebungstermins gewesen. Im Hinblick auf die Volkszählungen des Jahres 2000 wolle die statistische Arbeitsgruppe der EG-Kommission - in ihr sind auch die EFTA-Länder vertreten -

---

<sup>103</sup> Die Arbeitsgruppe bezieht sich auf die in Kapitel 1.8 vorgestellten Recommendations pour les recensements de la population et des habitations de 1990 dans la région de la CEE, New York 1988.

<sup>104</sup> BEGLEITGRUPPE CENSUS (1994), Volkszählung 2000, Ueberlegungen zum Konzept der Volkszählung 2000 und Vorschläge zum Inhalt des Fragebogens, Bericht der Arbeitsgruppe "Konzept", Lausanne, S. 19

<sup>105</sup> Siehe 4.7 Empfehlungen internationaler Organisationen für den Personenfragebogen

<sup>106</sup> BEGLEITGRUPPE CENSUS (1994), Volkszählung 2000, Ueberlegungen zum Konzept der Volkszählung 2000 und Vorschläge zum Inhalt des Fragebogens, Bericht der Arbeitsgruppe „Konzept“, Lausanne, S. 25f.

<sup>107</sup> Ebenda, S. 27.

die Empfehlungen für die Volkszählungen verbindlicher formulieren. Wichtigster Koordinationspunkt sei der Erhebungstermin; die EG werde aber wohl auch weiterhin keine inhaltliche Koordination der Zählungen verlangen.<sup>108</sup>

#### **4.7.2 Fazit: Der Informationsauftrag im Lichte der internationalen Empfehlungen**

Die internationalen Empfehlungen der Statistik-Kommission der UNO und der beiden Kommissionen der CEE betreffen den Erhebungsinhalt, die Definition der Klassifikationen und die Darstellung der Resultate einer Volkszählung. Für den Personenfragebogen werden vierzehn Hauptmerkmale genannt, deren Erhebung im internationalen Interesse liegt. Daneben werden zweiunddreissig Zusatzmerkmale aufgeführt, die in einer Volkszählung erhoben werden können. In der schweizerischen Volkszählung 1990 wurden diese Empfehlungen in weitem Mass übernommen, wobei neben den Hauptmerkmalen auch eine Auswahl der Zusatzmerkmale erfragt wurden. Die Empfehlungen der EG betreffen vor allem organisatorische Vorgaben und die Vereinheitlichung des Erhebungstermins; eine inhaltliche Koordination der Zählungen ist bisher nicht angestrebt worden.

#### **4.8 Fazit: Der Informationsauftrag im Lichte der rechtlichen Grundlagen und der internationalen Empfehlungen**

Die Volkszählung besitzt ihre rechtlichen Grundlage im Bundesstatistikgesetz, im Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung und der dazu erlassenen Verordnung. Auf **Verfassungsebene** fehlt ein Artikel, der die Volkszählung explizit nennt und die Durchführung regelt. Deshalb wird die Volkszählung als Bundesaufgabe definiert, die sich implizit aus mehreren Verfassungsartikeln ableitet. Die Bundesverfassung verleiht dem Informationsauftrag der Volkszählung folglich keine exakten Konturen.

---

<sup>108</sup> Ebenda, S. 19 und S. 25.

Auf das elementarste Volkszählungsergebnis, die Bevölkerungszahl, wird in verschiedenen Gesetzen Bezug genommen. Mit Abstand am häufigsten wird auf dieser Ebene auf **Art. 16 des Bundesgesetz über die politischen Rechte** hingewiesen: Die durch die Volkszählung erhobene Bevölkerungszahl eines Kantons entscheidet über die Anzahl seiner Nationalratssitze. Weiter werden bestimmte Bundeseinnahmen nach diesem Gesichtspunkt verteilt.

Die Volkszählung wird im **Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992** aus diversen Gründen nicht speziell erwähnt; der mit ihr verbundene Informationsauftrag kann aus diesem Gesetz nur in einer sehr allgemeinen Form herauskristallisiert und in den Gesamtzusammenhang der Bundesstatistik gestellt werden. **Kernstück bildet dabei die fachlich unabhängige und repräsentative Ermittlung von Ergebnissen über den Zustand und die Entwicklung der Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz und die Bereitstellung von Daten zur Vorbereitung, Durchführung und Überprüfung von Bundesaufgaben.**<sup>109</sup>

Das **Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 3. Februar 1860**, auf 1. Januar 1989 in einer teilrevidierten Fassung in Kraft getreten, konkretisiert den Informationsauftrag nicht weiter, sondern bestimmt bloss, dass die Volkszählung alle 10 Jahre durchzuführen ist und der Bundesrat ihr Erhebungsprogramm festlegt.

Erst auf **Verordnungsebene ist der Informationsauftrag der Volkszählung umschrieben**. Dies entspricht den im BStatG und im Volkszählungsgesetz formulierten Bestimmungen. In der **Verordnung zur eidgenössischen Volkszählung 1990** sind **mit der Volkszählung zu erhebende Merkmale aufgelistet** und der Zweck der Zählung umschrieben. Der Informationsauftrag wird durch die Verordnung nicht abschliessend festgelegt, ein hinter der Volkszählung stehendes Konzept ist auf dieser Stufe noch nicht ersichtlich.

---

<sup>109</sup> Siehe SR 431.01 Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 9. Oktober 1992, Art. 1 und 3.

**Die verfassungsrechtlichen und die gesetzlichen Grundlagen der Volkszählung geben dem BFS einen beträchtlichen Ermessensspielraum, wie der Informationsauftrag der Volkszählung definiert werden soll.** Dieser Freiraum kann innovativ und kreativ genutzt werden, falls entsprechende konzeptuelle Arbeiten vorliegen. Wenn die in der Botschaft zum Bundesstatistikgesetz angesprochene Aufgabe der amtlichen Statistik, durch dauernden Kontakt mit den verschiedenen Betroffenen den statistischen Apparat laufend anzupassen,<sup>110</sup> auch für die Volkszählung und ihren Informationsauftrag gilt, dann wird das **BFS in dieser Hinsicht durch verfassungsrechtliche oder gesetzliche Bestimmungen jedenfalls kaum eingeschränkt. Auf der anderen Seite muss das BFS vor dem auf der Verwaltung lastenden Spardruck und angesichts der an der Volkszählung 1990 durch die Gemeinden geäußerten Kritik am durch die Erhebung verursachten Aufwand darstellen können, wie es diesen Freiraum nutzt und welche wissenschaftlichen Konzepte hinter der Volkszählung stehen.**

Im BFS finden die internationalen Empfehlungen zu Fragen der Volkszählung starke Beachtung. Diese Empfehlungen werden durch das BFS in sehr hohem Mass eingehalten.

#### **4.9 Dokumentenanalyse: Informationsauftrag der Volkszählung**

In der Dokumentenanalyse sind die zur Volkszählung 1990 verfassten oder mit ihr im Zusammenhang stehenden Dokumente ausgewertet worden. Das Ziel der Analyse lag in der Bestimmung des Informationsauftrages und in der Sichtbarmachung der hinter der Volkszählung stehenden diesbezüglichen konzeptuellen Arbeiten. Die Dokumente wurden in der Reihenfolge ihres Erscheinens ausgewertet.

---

<sup>110</sup> BBl 1992 I 373, 91.066, Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz vom 30. Oktober 1991, S. 393

#### 4.9.1 Vorbereitungsphase der Volkszählung 1990

*Bericht BFS 1985*

Im März 1985 ist der "**Bericht über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990**", verfasst von der **Arbeitsgruppe "Zählungen 1990"**, erschienen.<sup>111</sup> Was zur Bildung dieser Arbeitsgruppe geführt hat, ist dem Bericht zu entnehmen: Die "zum Teil heftigen Protestreaktionen in der Bevölkerung gegenüber der Volks- und Wohnungszählung von 1980, und die sich daraus ergebenden Störungen im Ablauf der Arbeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden" haben **den Bundesrat bewogen, das BFS die künftigen Möglichkeiten der Durchführung der Zählungen prüfen zu lassen**. Unter Beizug externer Experten hat das BFS in der Folge die dreizehn Mitglieder zählende Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit den Bedürfnissen der Benutzer und den Möglichkeiten künftiger Erhebungen beschäftigt und diesbezüglich Empfehlungen formuliert hat.<sup>112</sup>

Der Bericht befasst sich mit dem Informationsauftrag der Volkszählung im Zusammenhang mit den Bedürfnissen der Benutzer und den Aufgaben des BFS. Die **Bedürfnisse der Benutzer** von Volkszählungsdaten in **den Bundesämtern und an den Hochschulen** wurden im Januar **1984 durch eine Umfrage eruiert**. Die Auflistung, welche Daten in welchem Amt verwendet werden, beantwortet nach Auffassung der Arbeitsgruppe auch die Frage nach dem Nutzen der Volkszählung. Der Fragebogen der Volkszählung wurde in dieser Umfrage insofern zur Diskussion gestellt, als dass danach gefragt wurde, wie ein eventueller Wegfall von bestimmten Daten eingestuft würde. **Der Wegfall der demographischen Daten (Geschlecht, Alter, Zivilstand, Heimat, Sprache) sei in praktisch allen eingegangenen Antworten als gravierend bezeichnet worden. Der Wegfall anderer Daten wurde jeweils von den an ihnen speziell interessierten**

---

<sup>111</sup> BUNDESAMT FUER STATISTIK (1985), Arbeitsgruppe Zählung 1990, Bericht über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Bern.

<sup>112</sup> Ebenda, S. 5.

Zusammensetzung der Arbeitsgruppe: 5 Vertreter des BFS, 4 Vertreter der DRSA, 3 Vertreter der GORT und ein Vertreter des Schweiz. Verbandes der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs; Vorsitz: BFS; Beizug zusätzlicher Experten.

**Aemtern als schwerwiegend beurteilt (z.B. Arbeitsort der Erwerbstätigen: BIGA, BRP, ETHZ, EPFL und SBB).**<sup>113</sup>

Die Arbeitsgruppe macht weiter darauf aufmerksam, in welchen anderen Zusammenhängen die Volkszählungsdaten, die sich durch ihre Kleinräumigkeit auszeichnen, wichtig sind: **für Studien zur Bevölkerungsentwicklung; um den Bedarf im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft der Schweiz in internationalen Organisationen und um die Bedürfnisse der Kantone und Gemeinden, der Planung und Forschung abzudecken.**<sup>114</sup>

Bezüglich der Volkszählungsdaten benützenden Hochschulinstitute habe die Umfrage ergeben, **"dass die Tätigkeit der Institute durch einen Wegfall der Volks- und/oder Wohnungszählung als Informationsquelle stark beeinträchtigt, zum Teil verunmöglicht würde."**<sup>115</sup>

Im Bericht der Arbeitsgruppe werden die Aufgaben des BFS angesprochen. Das BFS sei ein Dienstleistungsbetrieb für eine Vielzahl von Benutzern. Angesichts der zentralen Stellung des **BFS** gehöre es von jeher zu seinen **Aufgaben, die Bedürfnisse der Bundesverwaltung, der Kantone, der Wirtschaft, der Wissenschaft und weiterer interessierter Kreise zu befriedigen.** Datenlieferanten sollen vom BFS eine Gegenleistung in Form von Statistiken erhalten. So werde der Nutzen der statistischen Tätigkeit sehr breit gestreut. Dies gelte auch für die Volkszählung, aus der die Oeffentlichkeit **zahlreiche Informationen** schöpfe, **die nicht ohne weiteres anderswo zu beschaffen wären.** Damit rückt nun die Bestimmung des Informationsauftrages der Volkszählung in den Brennpunkt des Berichts der Arbeitsgruppe:

"Vor jeder neuen Zählung ist deshalb mittels einer **Umfrage bei rund zweihundert Amtsstellen und Interessenvertretungen versucht worden, die Bedürfnisse nach Ergebnissen abzuklären.** Was die Volks- und Wohnungszählung von 1990 betrifft, ist

---

<sup>113</sup> Ebenda, S. 15.

<sup>114</sup> Ebenda, S. 16.

<sup>115</sup> Ebenda, S. 17.

bereits eine - vorläufig auf Bundesbehörde und Hochschulinstitute beschränkte - **Umfrage im Hinblick auf die Reduktion des Fragenkatalogs** durchgeführt worden. Es wird allerdings Sache des Bundesamtes für Statistik bleiben müssen, schliesslich über Art und Umfang einer Zählung und damit auch über die Bedeutung, die den angemeldeten Bedürfnissen beigemessen werden soll, einen Entscheid zu treffen."<sup>116</sup>

Angesichts der Widerstände in der Bevölkerung habe nur ein reduzierter Fragenkatalog Aussicht auf Erfolg, wird im Bericht festgehalten. Zehn Fragebogenvarianten, die z. T. nur noch rund 50% der 1980 bzw. 1970 gestellten Fragen enthalten, wurden deshalb ausgearbeitet; ihre Vor- und Nachteile werden gegeneinander abgewogen.<sup>117</sup>

Die Arbeitsgruppe **empfiehlt** schliesslich eine **Variante mit einem im Vergleich zu 1980 reduzierten Fragebogen, deren Konzept es erlaube, die wichtigsten Bedürfnisse der Benutzer statistischer Daten zu befriedigen** (Variante 9: reduzierter Fragebogen mit Fragen über die Wohnverhältnisse). Ein **wirklicher Verlust an Informationen** sei damit aber verbunden.<sup>118</sup> Diese Variante müsste den Gemeinden übrigens **die Wahl zwischen der bisherigen Methode und der Entnahme der Daten aus den Registern überlassen. Die Kommission ist sich bewusst, dass deshalb eine unverzüglich einzuleitende Gesetzesrevision vonnöten ist.**<sup>119</sup>

### *Fazit*

Im Bericht der Arbeitsgruppe "Zählungen 1990" wird auf den Nutzen der Volkszählungsdaten hingewiesen. Vor dem Hintergrund der Widerstände in der Bevölkerung schlägt die Arbeitsgruppe einen im Vergleich zu 1980 reduzierten Fragebogen für 1990 vor. Damit verbunden ist die Einführung einer neuen Erhebungsmethode.

---

<sup>116</sup> Ebenda, S. 17.

<sup>117</sup> Ebenda, S. 18 und 21ff (denkbare Varianten der Volks- und Wohnungs-/Gebäudezählung).

<sup>118</sup> Ebenda, S. 37.

<sup>119</sup> Ebenda, S. 32. Wir stellen diese Variante hier nicht näher vor, weil hinsichtlich des Personenfragebogens nicht beschrieben wird, in welchen Punkten reduziert werden soll.

*Bericht EDI / BFS 1985*

Ebenfalls im März 1985 ist der Bericht des BFS an den Bundesrat über die Realisierung der eidgenössischen Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung in den 90er Jahren und die Durchführung eines jährlichen Mikrozensus erschienen.<sup>120</sup> Dieser zeitlichen Uebereinstimmung mit dem Bericht der Arbeitsgruppe "Zählungen 1990" entspricht in einigen Teilen auch eine inhaltliche. Die Bedürfnisse der Benutzer von Volkszählungsdaten werden in der gleichen Reihenfolge und mit den gleichen Argumenten - passagenweise allerdings etwas ausführlicher - ausgewiesen. Eine Erweiterung zum vorher vorgestellten Dokument bringt dieser zuhanden des Bundesrats verfasste Bericht primär bezüglich der projizierten **Mikrozensus und der Auswirkungen, die dieses Instrument auf den Informationsauftrag der Volkszählung haben könnte.**

Eingangs hält das BFS fest, dass **die Volkszählung allein den gesamten Informationsbedarf der helvetischen Statistik "seit einigen Jahrzehnten nicht mehr umfassend abzudecken" vermöge** - trotz Ausbau der Volkszählung und Erweiterung des Fragenkatalogs in der Vergangenheit. Deshalb führten wissenschaftliche Kreise und Verwaltungsstellen in zunehmendem Mass zusätzliche Forschungsvorhaben mit Personenbefragungen durch. **Die Volkszählung werde zur Zeit aber auch im Zusammenhang mit dem Datenschutz problematisiert und sei aus weiteren Gründen ins Blickfeld der öffentlichen Kritik geraten. Neben ihren Kosten falle etwa auch ins Gewicht, dass ihr Inhalt umfangmässig bestimmte Grenzen nicht überschreiten dürfe**, da es sich um eine Vollerhebung handle, oder dass in den letzten zwanzig, dreissig Jahren neue statistische Methode entwickelt worden seien (Mikrozensus, Registererhebung).<sup>121</sup> Weiter wird angeführt, dass die Frist zwischen Erhebungstag und Präsentation der neuen Daten als zu lang beurteilt werde.<sup>122</sup> Aus diesen und anderen Gründen kommt das BFS zum Schluss:

---

<sup>120</sup> DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR, OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (1985), Rapport au Conseil fédéral sur la réalisation des recensements fédéraux de la population, des logements et des bâtiments, au cours des années quatre-vingt-dix; sur la mise sur pied d'un microrecensement annuel (enquête par sondage), Berne.

<sup>121</sup> Ebenda, S. 1f.

<sup>122</sup> Ebenda, S. 4.

"Comme à l'étranger, les besoins de disposer d'informations statistique, **toujours plus étendues et détaillées**, tendent aujourd'hui à dépasser les possibilités des recensements traditionnels. **Il convient donc de se tourner vers d'autres sources et, surtout, vers d'autres méthodes de relevés, afin de pouvoir compléter et actualiser les résultats fournis par les recensements traditionnels.** Parmi ces méthodes, les enquêtes par sondage (ou microrecensements) occupent une place de choix."<sup>123</sup>

1985 setzt das BFS auf die Einführung von Mikrozensen, um vermehrt über aktuelle Daten zu verfügen und u. a. um den Fragekatalog der Volkszählung zu entlasten. Diese Ueberprüfung des Fragenkatalogs der Volkszählung ist die Folge des schon erwähnten Auftrags des EDI-Vorstehers, **eine Reorganisation der nächsten Volkszählung zu studieren.** Mit den Mikrozensen werden langfristig die folgenden Ziele angestrebt:

- **"faciliter les recensements de la population et des logements;**
- **actualiser annuellement les résultats de ces recensements;**
- **rationaliser l'obtention et l'utilisation des données statistiques relatives à la population dans l'administration fédérale."**<sup>124</sup>

Unter dem Titel "Bref rappel de la fonction fondamentale des recensements traditionnels: avantages; inconvénients" wird die Bedeutung der Volkszählungsergebnisse für die verschiedenen Benutzerkreise in Erinnerung gerufen. Neben den schon erwähnten Nachteilen der Volkszählung wird hier weiter darauf aufmerksam gemacht, dass die Volkszählung nur punktuelle Informationen erbringe. Ihre zahlreichen Vorteile seien aber ebenfalls offensichtlich.<sup>125</sup>

In einem weiteren Kapitel wird die schon erwähnte Umfrage bei Benutzern von Volkszählungsdaten vorgestellt ("Les besoins en informations statistique"). Hier wird festgehalten, **dass die Zählungen primär die Funktion, die bewiesenen und essentiellen**

---

<sup>123</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>124</sup> Ebenda, S. 6f

<sup>125</sup> Ebenda, S. 11ff.

**Bedürfnisse der Benutzer zu befriedigen, erfüllen.** Oft werde unterschätzt, dass das BFS nicht nur ein Datenerheber, sondern auch ein wichtiger Datenbenutzer sei. Daraus folgt: **"L'OFS est donc à même de définir et d'émettre des appréciations objectives et impartiales sur de nombreux besoins."** Um seine Sicht zu erweitern, habe das BFS die oben erwähnte Umfrage bei den verschiedenen Datenbenutzern durchgeführt. Ihre Resultate werden in der Folge - ausführlicher als im Bericht der Arbeitsgruppe "Zählungen 2000" - dargelegt.<sup>126</sup> Bedarf und Verwendung der Volkszählungsergebnisse sind, nach Amtsstellen und Hochschulinstiute aufgefächert, tabellarisch aufgeführt. Die Bedürfnisse weiterer Datenbenutzer werden beschrieben (Kantone und Gemeinden, Universitäten, Arbeitgeber etc.), bevor folgendes Fazit gezogen wird:

**"En conclusion de ce qui précède, on peut dire que les recensements traditionnels de la population, des logements et des bâtiments sont d'une utilité reconnue et qu'ils répondent à des besoins nombreux et impératifs. Dans l'optique d'une réorganisation de ces relevés, il faut absolument tenir compte de ce fait et éviter que des pertes d'information trop importantes en résultent."**<sup>127</sup>

Die **Volkszählungsfragebogen sollen**, so wird vorgeschlagen, **auf ein "minimum acceptable" reduziert und die ausgelassenen Fragen durch Mikrozensen erhoben werden.** In der Beilage des Berichts ist ein nach diesem Grundsatz gestaltetes provisorisches Programm der Volkszählung 1990 zu finden.<sup>128</sup> In den Schlussfolgerungen wird noch einmal unterstrichen: **"L'OFS est toutefois conscient que des recensements traditionnels, du type de ceux exécutées en 1980, ne sont plus une solution réaliste."**<sup>129</sup>

Weiter werden die Vor- und Nachteile der neu einzuführenden Instrumente, der Mikrozensen, kurz vorgestellt. Zum Informationsauftrag äussert sich das BFS darauf im Kapitel "Bedarf an aktuellen statistischen Informationen". **Für die moderne Gesellschaft und Wirtschaft mit ihren komplexen Strukturen sei es notwendig, über eine flexible Datenbasis verfügen zu können.** Die traditionelle Statistik stelle diese nur noch teilweise bereit:

---

<sup>126</sup> Ebenda, S. 14ff.

<sup>127</sup> Ebenda, S. 17.

<sup>128</sup> Ebenda, S. 19.

"Die Bindungen der amtlichen Statistik - wie jeder Verwaltungstätigkeit - an spezifische rechtliche Grundlagen (Gesetze, Verordnungen) verunmöglichen es in der Regel, dass aktuelle Informationsbedürfnisse durch Schaffung zusätzlicher Statistiken oder durch Veränderung und Ergänzung von bestehenden Statistiken kurzfristig befriedigt werden können. Zudem sind Änderungen an eingeführten Vollerhebungen organisatorisch und finanziell mit erheblichem Mehraufwand verbunden, der die Effizienz der Zusatzinformation in Frage stellen kann."<sup>130</sup>

Aufgrund dieser Sachlage würden in verschiedenen Verwaltungsbereichen immer häufiger Aufträge an externe Institutionen erteilt. Als Beispiele für personenbezogene Erhebungen, die in den letzten Jahren durchgeführt wurden, um Basisdaten für Projekte von nationaler Bedeutung zu beschaffen, werden etwa die Erhebungen im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption, der Energiekonzeption und der Ausbauberichte des Wissenschaftsrats genannt.

**Von den 1980 in der Volkszählung erhobenen Daten sollen - laut dem provisorischen Programm 1990 - folgende Merkmale durch Mikrozensus erhoben werden:**<sup>131</sup>

- Verwitwungsjahr
- Stellung in der Haushaltung
- Konfession
- Geburtsort
- Zeitbedarf für den Weg zur Arbeit
- Zahl der Hin- und Rückwege/Tag
- Transportmittel: längste Strecke
- Höchste erreichte Schulstufe
- Erlernte Berufe und Dauer der Ausbildung
- Nebenerwerb
- Wöchentliche Arbeitsstunden im Haupt-, Nebenberuf und in der eigenen Haushaltung
- Zahl der von Selbständigen beschäftigten Personen

---

<sup>129</sup> Ebenda, S. 51.

<sup>130</sup> Ebenda, S. 40.

<sup>131</sup> Ebenda, Beilage 1.

- Vor dem Eintritt ins Rentenalter ausgeübter Beruf
- In diesem Beruf innegehabte Stellung
- Für verheiratete Frauen: In erster Ehe verheiratet?\*
- Jahr der Heirat\*
- Zahl der in jetziger Ehe lebendgeborenen Kinder\*
- Geburtsjahre und -monate dieser Kinder\*
- Telefonanschluss der Haushaltung
- Zahl der Personenwagen in der Haushaltung
- Jährliche Fahrleistung dieser Personenwagen

\* Erhebung je nach Bedarf

In der Vollerhebung 1990 sollen demnach deutlich weniger Fragen und fast ausschliesslich solche nach Hauptmerkmalen gestellt werden.

*Fazit*

**1985 tritt das BFS für eine Kürzung des Personenfragebogens der Volkszählung ein.**

Die in der Volkszählung nicht länger gestellten Fragen sollen in neu einzuführende Mikrozensen integriert werden.

#### **4.9.2 Das Vernehmlassungsverfahren zur Volkszählung 1990**

*Vernehmlassungsentwurf EDI*

Am 27. November 1985 genehmigt der Bundesrat aufgrund des Antrages des EDI die **Reorganisation des bevölkerungsbezogenen Erhebungssystems**. "Das neue System besteht aus einer **inhaltlich reduzierten Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung im Jahre 1990 sowie aus vier Mikrozensen 1986 - 1990.**" Das EDI wird beauftragt, dem Bundesrat im Frühling 1988 einen diesbezüglichen **Verordnungsentwurf** vorzulegen (vorgängig in die Vernehmlassung geschickt). Als **Gegenstand des Mikrozensus sind folgende Themen** festgelegt:

- a) **Verkehrsverhalten der Bevölkerung;**
- b) **Wohnsituation und Energieverbrauch der Haushalte;**
- c) **Kulturverhalten der Bevölkerung;**
- d) **Reiseverhalten der Bevölkerung.**

Neben Bestimmungen zur Finanzplanung sind im BRB auch Anweisungen an das EDI zu Vorarbeiten zur Einführung der Registerzählung zu finden (Punkt 6).<sup>132</sup>

Das EDI schickt die **Verordnung über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990** am 17. Dezember 1987 mit der Ueberzeugung in die Vernehmlassung, **dass sich der Zensus 1990 von den vorangegangenen Zählungen "in wesentlichen Punkten" unterscheiden werde.**<sup>133</sup> Zum gleichen Zeitpunkt wird die Vernehmlassung zur **Aenderung von Artikel 2 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 3. Februar 1860** gestartet. Diese steht im Zusammenhang mit dem bundesrätlichen Vorschlag, die Volkszählung 1990 schon im Mai durchzuführen (der herkömmliche Art. 2 bestimmte den Dezember als Erhebungsmonat), um sicherzustellen, dass die Volkszählungsdaten rechtzeitig für die Vorbereitung der Nationalratswahlen 1991 zur Verfügung stehen.<sup>134</sup> Diese Vernehmlassung werden wir hier nicht weiterverfolgen, weil sie der Informationsauftrag nur hinsichtlich der Ermittlung der Bevölkerungszahl tangiert.

In dem an die politischen Parteien, die interessierten Organisationen und wirtschaftliche Kreise gerichteten Begleitbrief teilt das EDI mit, es **beabsichtige mit dem gegenüber 1980 wesentlich reduzierten Fragenkatalog, "die gestellten Fragen auf die wichtigsten Verwendungszwecke der Zählung auszurichten und auf die Erfassung sensibler Daten zu verzichten."**<sup>135</sup> **Im bundesinternen Vernehmlassungsverfahren sei der Entwurf der Verordnung im wesentlichen auf Zustimmung bei den mitinteressierten**

---

<sup>132</sup> SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1985), Neufassung des Antrages betr. Volkszählung und Mikrozensus vom 28. Oktober 1985, Beschluss vom 27. November 1985, Bern.

<sup>133</sup> EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1986), Aenderung von Artikel 2 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung, Verordnung zur Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Vernehmlassungsverfahren, Bern, S. 1.

<sup>134</sup> Ebenda, S. 1.

<sup>135</sup> Ebenda, S. 2.

**Bundesstellen gestossen, obwohl die Kürzung des Fragenkatalogs grundsätzlich Probleme der Datenbeschaffung aufwerfe.<sup>136</sup>**

*Fazit*

Das EDI schickt am 17. Dezember 1987 mit der Verordnung über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990 einen **wesentlich reduzierten Fragebogenentwurf in die Vernehmlassung**. Die wichtigsten Verwendungszwecke der Volkszählungsdaten bestimmen dabei die Interpretation des Informationsauftrages. Auf die Erfassung sensibler Daten soll verzichtet werden. **Im bundesinternen Vernehmlassungsverfahren ist dem Verordnungsentwurf im wesentlichen zugestimmt worden.**

*Vernehmlassungsbegleitbericht des EDI, Dezember 1986*

Das EDI erläutert die Verordnung über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990 in einem 34-seitigen Begleitbericht.<sup>137</sup> Auf den Informationsauftrag der Volkszählung wird unter der Kapitelüberschrift "Die Bedeutung der Volkszählung" Bezug genommen. Konkret wird auf das Bundesgesetz über die politischen Rechte und den durch das Bundesgesetz vom 3. Februar 1860 bestimmten zehnjährigen Rhythmus hingewiesen.<sup>138</sup> Das "älteste und wichtigste Instrument zur Erfassung von Grunddaten über Bestand und Struktur der schweizerischen Bevölkerung" diene folgenden Zwecken:

**"Die Daten der Volkszählung dienen der Vorbereitung der Gesetzgebung und dem Gesetzesvollzug. Sie stellen ein wichtiges Orientierungsmittel und eine Entscheidungsgrundlage im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik dar. Als Analyseinstrument liefert die Volkszählung unerlässliche Eckwerte für Stichprobenerhebungen, Perspektivstudien und weiterführende Arbeiten in der Statistik und**

---

<sup>136</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>137</sup> EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1986), Verordnung zur Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Vernehmlassungsverfahren, Beilagen, Dezember 1986 - Mai 1987, Bern.

<sup>138</sup> Ebenda, S. 3.

**der wissenschaftlichen Forschung.** Besonders bedeutsam ist, dass die Volkszählung **differenzierte Basisdaten auf kleinräumigem Niveau** (auch innerhalb der Gemeinden) liefert, die **für die ganze Schweiz** vergleichbar sind.<sup>139</sup>

Auch in diesem Bericht wird festgehalten, **dass die Volkszählung den Informationsbedarf von Staat und Gesellschaft seit Jahrzehnten nicht mehr abzudecken vermöge, obwohl sie in der Vergangenheit kontinuierlich ausgebaut worden sei.**<sup>140</sup>

Im BFS ist man sich darüber einig, dass der **Zensus 1990 in traditioneller Weise als Befragung durchgeführt werden solle. Eine Ueberprüfung, ob die Auswertung von verfügbaren Verwaltungsdaten die Personenbefragung teilweise ersetzen könnte, sei zum Ergebnis gekommen, dass dies 1990 noch nicht möglich sein werde.**<sup>141</sup> Folgende Leitgedanken hätten aber in der Verordnung ihren Niederschlag gefunden; sie betreffen die **Reduzierung des Fragenkatalogs und die Verbesserung des Datenschutzes** und gehen auf die im Gefolge der 80er Volkszählung erhobene Kritik zurück:

- 1. "Die Konzentration auf die wesentlichsten Bedürfnisse der Benutzer und die wichtigsten Verwendungszwecke der Zählung soll eine namhafte Reduktion der Fragen ermöglichen.**
- 2. Es sollen keine Fragen gestellt werden, die die individuelle Persönlichkeitssphäre verletzen könnten.**
- 3. Die befragten Personen oder ihre Vertreter sollen leicht und rasch auf die gestellten Fragen antworten können.**
- 4. Der Datenschutz soll - soweit dies mit dem Zweck und der Form der Zählung vereinbar ist - möglichst umfassend sichergestellt sein.**
- 5. Die Oeffentlichkeit soll rechtzeitig und umfassend über Sinn, Zweck und Durchführung der Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990 informiert werden."**<sup>142</sup>

Im Verordnungsentwurf sind die zu erhebenden Merkmale der Wohnbevölkerung in Art. 2a erwähnt (dieser Artikel wurde nach der Vernehmlassung erweitert; er entspricht in der

---

<sup>139</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>140</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>141</sup> Ebenda, S. 4.

Anlage dem späteren Art. 3 der Verordnung über die eidgenössische Volkszählung vom 26. Oktober 1988). **"Der Fragenkatalog wird im Verordnungstext summarisch, aber abschliessend aufgezählt"**, lautet der sich darauf beziehende Kommentar in den Verordnungserläuterungen.<sup>143</sup> Die Erhebungsmerkmale Geburtsort, Stellung im Haushalt, Konfession und Ausbildung sind in Art. 2a nicht aufgeführt.<sup>144</sup> Die Frage nach der Fertilität bleibt ebenfalls ausgeklammert. Die in Punkt 1. und 2. genannten Leitgedanken haben u. E. zum Verzicht auf diese Frage geführt. Wir werden im übernächsten Abschnitt dieses Kapitels auf die einzelnen Fragen zurückkommen.

Als Neuerung, auf die es hier hinzuweisen gilt, ist Art. 5 des Verordnungsentwurfes zu nennen; er betrifft die **Nacherhebung**: "Im Anschluss an die Zählung wird in ausgewählten Gemeinden eine Nacherhebung durchgeführt, die der Qualitätskontrolle der Hauptzählung dient."<sup>145</sup> Dieser Artikel wird dahingehend erläutert, **dass bisher weder die vollzählige Erfassung noch die Qualität der Antworten systematisch untersucht worden seien**. Unmittelbar nach der Hauptzählung solle mit besonders ausgebildetem Personal eine Nacherhebung auf Stichprobenbasis und mittels Interviews durchgeführt werden, die eine Beurteilung der Qualität der Hauptzählung erlaube.

Der provisorische Fragenkatalog wird im Vernehmlassungsbericht näher erläutert; daneben werden die Gründe genannt, die zum Verzicht auf gewisse Fragen geführt haben. Die wichtigsten Begründungen sind im folgenden wiedergegeben; einige Merkmale werden im erwähnten Bericht kaum erläutert, weil sie als unbedingt erforderlich (z. B. die Hilfsmerkmale Name, Vorname, Adresse des zivilrechtlichen und des wirtschaftlichen Wohnsitzes) oder als unbestritten gelten. Zu letzteren gehören die "Grundelemente einer Bevölkerungsstatistik":<sup>146</sup> Geburtsdatum, Geschlecht, Zivilstand.

Im folgenden sind die für unseren Zusammenhang wichtigsten Erläuterungen zu einzelnen Fragen zusammengestellt; die Fragen werden in der Regel nur stichwortartig wiedergegeben:

---

<sup>142</sup> Ebenda, S. 5f.

<sup>143</sup> EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1986), Verordnung zur Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Vernehmlassungsverfahren, Beilagen, Dezember 1986 - Mai 1987, Bern, S. 9.

<sup>144</sup> Ebenda, Anhang I.

<sup>145</sup> Ebenda, S. A-3.

<sup>146</sup> Ebenda, S. 10f.

- **Muttersprache:** Diese Frage sei an sich **unbestritten**, da für die **mehrsprachige Schweiz** Ergebnisse über die Sprachen wesentlich seien (im Fragebogen sind als Antworten die vier Landessprachen und "andere" vorgesehen). Die Definition des Begriffs "Muttersprache" werde unverändert belassen, **hingegen sollen - im Gegensatz zu früheren Zählungen - die "anderen" Sprachen, d. h. die nicht-nationalen Sprachen, nicht weiter aufgeteilt werden.**<sup>148</sup>
- **Nationalität, Art der Aufenthaltsbewilligung:** Im Fragebogen wird zwischen "Schweizer" und "Ausländer" unterschieden, wobei bei "Ausländer" noch weitere Fragenkategorien vorgesehen sind (Art der Aufenthaltsbewilligung). Gegenüber 1980 ist bei diesem Erhebungsgegenstand **vereinfacht** worden: **Die erzielbaren Ergebnisse hätten den sehr grossen Arbeitsaufwand zum Kodieren von Bürgergemeinde bzw. Heimatstaat nicht mehr gerechtfertigt.** Viele Befragte hätten Bürger-/Heimatgemeinde mit der Wohngemeinde verwechselt: **"Die gemeindeweisen Ergebnisse von 1980 konnten daher nicht veröffentlicht werden.** Es muss damit gerechnet werden, dass mit dem neuen Eherecht die Angaben über den Bürgerort noch unzuverlässiger werden." Ueber die Herkunft der Ausländer bestünden mit dem ZAR aktuellere Statistiken.<sup>149</sup>
- **Wohnsitz vor 5 Jahren:** Dieses Merkmal, 1970 erstmals erhoben, sei im Fragebogen belassen worden, da es über die **Binnenwanderung** eines Landes und über die Einwanderung mehr Angaben liefere als jene, die gewöhnlich auf anderem Weg (z. B. Zu- und Wegzüge aus den Gemeinden) ermittelt würden.<sup>150</sup>
- **Gegenwärtige Hauptbeschäftigung:** Die Erhebung dieses Merkmals erlaube die Aufteilung der Bevölkerung in Erwerbspersonen und nicht im Erwerbsleben stehende Personen. Das Spektrum der möglichen Antworten wird hier nicht wiedergegeben (vgl. Kapitel 4.10); es genügt darauf hinzuweisen, dass diese Frage mehrere Daten von "besonderem Interesse" liefert (z. B. **Umfang und voraussichtliche Weiterentwicklung des Arbeitskräftepotentials nach Alter, Geschlecht**

---

<sup>147</sup> Ebenda, S. 17f.

<sup>148</sup> Ebenda, S. 18f.

<sup>149</sup> Ebenda, S. 19.

<sup>150</sup> Ebenda, S. 20.

**und Zivilstand**). Herausgegriffen sei die Antwort "auf der Suche nach einer Erwerbstätigkeit": Im Gegensatz zur Arbeitslosenstatistik werde hier nicht vorausgesetzt, dass die Betreffenden bei einem Arbeitsamt registriert sind. Die Volkszählung sei somit die **einzige Quelle, die einen vollständigen Ueberblick über die Anzahl der Arbeitssuchenden biete**.<sup>151</sup>

- **Arbeitsort, Schulort:** Die Frage an Erwerbstätige, Schüler und Studenten, an welcher Adresse sie ihre Arbeit beginnen bzw. zur Schule gehen, ist die Grundlage der **Pendlerstatistik**: "Die Pendlerdaten haben sich als **die meist verlangten Resultate** der letzten Volkszählung erwiesen, **obwohl sie wegen der aufwendigen Kodierarbeit erst einige Zeit nach der Zählung verfügbar waren**. Die Volkszählung liefert die einzige **Grundlage für die Erarbeitung einer vollständigen Matrix der täglichen Reisen** über die Gemeindegrenzen zum Arbeitsort bzw. Schulort (theoretisch 3000 Wohn- x 3000 Arbeitsgemeinden)." Die Ergebnisse würden u. a. der Verkehrsplanung dienen; weiter werde die Adresse der Arbeitsstätte über das BUR zur Kodierung des Wirtschaftszweiges benützt.<sup>152</sup>
- **Weg zur Arbeit; Verkehrsmittel:** Die Pendlerdaten würden normalerweise in Kombination mit den hauptsächlich benützten Verkehrsmitteln verlangt. In den Erläuterungen zur Vernehmlassung wird darum der Standpunkt vertreten, dass diese Angaben deshalb wieder erhoben werden sollten. **Die 1980 gestellte Frage nach dem Verkehrsmittel, mit dem die grösste Strecke zurückgelegt werde, habe dagegen keine brauchbaren Angaben ergeben, weshalb sie 1990 entfallen solle**. Zur Entlastung des Fragebogens, so wird weiter angeführt, sei geplant, die beiden Fragen nach dem Zeitbedarf für den Hinweg zur Schule oder zur Arbeit und nach der Zahl der täglich zurückgelegten Wege zu streichen.<sup>153</sup>
- **Ausgeübter Beruf:** Auf die Frage an Erwerbstätige und Stellenlose, welchen Beruf sie zur Zeit ausüben bzw. zuletzt ausgeübt haben, **könne kaum verzichtet werden - trotz des sehr hohen Aufwandes, den das Kodieren der Berufe erfordere**. Grund: Die Volkszählung sei nach wie vor die **einzige Quelle, die von Zeit zu Zeit eine Bestandesaufnahme der ausgeübten Berufe erlaube**. Stichproben seien hier nicht

---

<sup>151</sup> Ebenda, S. 20f.

<sup>152</sup> Ebenda, S. 21f..

<sup>153</sup> Ebenda, S. 22.

sehr aufschlussreich. Es wird angekündigt, dass eine neue Berufsklassifikation mit einer reduzierten Zahl der Positionen verwendet werden soll: "Die Antworten auf den Fragebogen erlauben es nicht immer, verwandte Berufe auseinanderzuhalten, so dass die resultierenden Bestandeszahlen eine nicht vorhandene Genauigkeit zuungunsten spezialisierter Berufe (und zugunsten von Sammelpositionen) vortäuschen."<sup>154</sup>

- **Berufliche Stellung:** Die Antworten auf die Frage nach der Stellung im Beruf würden es erlauben, die Erwerbstätigen grob nach ihrer hierarchischen Stellung im Betrieb zu klassieren. Diese Frage sei 1980 gelegentlich als indiskret bezeichnet worden. In der Volkszählung 1990 solle sie vereinfacht werden. Die einzelnen Antwortmöglichkeiten werden in den Vernehmlassungserläuterungen detailliert begründet. Hier interessiert primär der **Verzicht auf die Frage der Zahl der Beschäftigten bei Selbständigerwerbenden**. Gründe: Die Antworten seien recht lückenhaft gewesen, die Fragestellung müsste im Zusammenhang mit der Teilzeitbeschäftigung erweitert werden; die Betriebszählung liefere detailliertere Ergebnisse.<sup>155</sup>

Im gleichen Bericht wird weiter erläutert, **weshalb gewisse Merkmale nicht mehr erhoben werden sollen**. Dabei werden **vier Kategorien** unterschieden:

1. **"Merkmale, die die individuelle Persönlichkeitssphäre verletzen könnten.**
2. **Merkmale, die im Rahmen von Stichprobenerhebungen mit hinreichender Genauigkeit, eventuell sogar zuverlässiger erhoben werden können.**
3. **Merkmale, die für die statistische Auswertung nur von untergeordneter Bedeutung sind.**
4. **Merkmale, die einen unverhältnismässig grossen Kodier- und Programmieraufwand erfordern.**"<sup>156</sup>

Obschon 1990 einige dieser vorerst ausgeklammerten Merkmale dann gleichwohl erhoben worden sind, erscheint uns eine genauere Wiedergabe der diesbezüglichen Erläu-

---

<sup>154</sup> Ebenda, S. 23.

<sup>155</sup> Ebenda, S. 23f.

<sup>156</sup> Ebenda, S. 25.

terungen sinnvoll. Dies vor allem darum, weil die Volkszählung 2000, gemäss den Vorarbeiten des BFS, etliche dieser Merkmale ebenfalls erfragen soll.

- **Konfessionelle Zugehörigkeit:** Diese traditionelle Volkszählungsfrage **solle gestrichen werden**, um den Willen zur Diskretion im Rahmen der Vollerhebung augenfällig zu belegen. **Die Frage nach der Konfession werde nur in wenigen Ländern gestellt, da sie die persönliche Sphäre der Person berühre.** Hier stellt sich nun das Problem, dass **verschiedene Kantone in ihrer Gesetzgebung auf diese Volkszählungsdaten Bezug nehmen** (z. B. um die Erträge der Kirchensteuern juristischer Personen zu verteilen und um Aufschlüsselungen nach Kirchengemeinden vorzunehmen). Dazu meint das BFS im Vernehmlassungsbericht: **"Die Kantone und kantonalen Landeskirchen könnten sich für die Verteilung von Steuereinträgen jedoch ohne weiteres an der bekannten Zahl von kirchensteuerpflichtigen natürlichen Personen orientieren**, eventuell nach Anpassung ihrer Reglemente. In den Stichprobenerhebungen soll dagegen periodisch nach der Konfession gefragt werden."<sup>157</sup>
- **Nebenerwerb, wöchentliche Arbeitsstunden:** Die Zahl der Nebenerwerbstätigen sei zur Bedeutungslosigkeit herabgesunken, wird als Grund für den Verzicht auf diese Frage genannt. Die Antworten auf die Frage nach den pro Woche geleisteten Arbeitsstunden dagegen hätten 1980 wenig Erkenntnisse und z. T. als unbrauchbar zu bezeichnende Zahlen gebracht (fehlende Antworten bei mehr als 7% der Erwerbstätigen; unvollständige Angaben über die für die Arbeit im eigenen Haushalt aufgewendete Zeit). Schlussfolgerung: Die Volkszählung sei offensichtlich nicht das geeignete Instrument zur Beschaffung von Angaben zur Arbeitszeit.<sup>158</sup>
- **Stellung im Haushalt:** Auf eine ausgebaute Haushaltsstatistik solle 1990 verzichtet werden, dieses Sachgebiet sei für einen **Mikrozensus** geeignet. **Die Volkszählung könne nämlich weder über die persönlichen noch über die finanziellen Verhältnisse in den Haushalten Auskunft geben:** "Die Beachtung der Resultate ist daher relativ gering, während der Aufwand an Kodier- und Programmierarbeit gross ist."<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> Ebenda, S. 25f.

<sup>158</sup> Ebenda, S. 26.

<sup>159</sup> Ebenda, S. 26.

- **Verwitwet seit wann? / Erstehe (ja/nein); Heiratsdatum; Geburtsdatum der in jetziger Ehe lebendgeborener Kinder (Frage an verheiratete Frauen):** Diese Fragen hätten **1980 z. T. Unwillen bei den befragten Personen erregt**. Auf lokaler Ebene seien die Daten nicht unbedingt erforderlich.<sup>160</sup>
- **Geburtsort / Früherer Beruf mit Stellung:** Der Geburtsort bzw. die Geburtsortkategorie habe für die Analyse der räumlichen Mobilität der Bevölkerung keine Bedeutung mehr. Die an Rentner und Pensionierte gerichtete Frage nach dem früheren Beruf mit Stellung sei 1980 im Zusammenhang mit dem seither beendeten Projekt zur Berechnung berufs-spezifischer Sterblichkeitsraten gestellt worden.<sup>161</sup>
- **Ausbildung:** Die 1960-1980 detailliert erhobene Schul- und Berufsbildung solle 1990 nicht erfasst werden. Gründe: "**Die Kodierung des erlernten Berufs oder der abgeschlossenen Studien ist sehr zeitraubend**. Die Daten werden von einem relativ kleinen Benutzerkreis allerdings sehr intensiv genützt."<sup>162</sup>

### *Fazit*

Im Vernehmlassungsbegleitbericht des EDI wird einerseits auf die Bedeutung der Volkszählungsdaten für die verschiedenen Datenbenutzer verwiesen, andererseits aber auch festgehalten, dass die Volkszählung allein den Informationsbedarf von Staat und Gesellschaft seit Jahrzehnten nicht mehr abzudecken vermag. Zum Verzicht auf die Erhebung verschiedener Merkmale im Jahre 1990 haben vier Gründe geführt: Erstens sollen keine Merkmale erhoben werden, die die Persönlichkeitssphäre verletzen könnten; zweitens sollen dafür geeignete Merkmale in Stichprobenerhebungen erfasst werden; drittens wird auf Merkmale verzichtet, die für die statistische Auswertung nur von untergeordneter Bedeutung sind und viertens schliesslich auf solche, die einen unverhältnismässigen Kodier- und Programmieraufwand erfordern. Mit dieser Reduzierung trägt das EDI der im Anschluss an die 80er Zählung formulierten Kritik Rechnung.

---

<sup>160</sup> Ebenda, S. 27.

<sup>161</sup> Ebenda, S. 27.

<sup>162</sup> Ebenda, S. 27.

*Bericht EDI über die Vernehmlassung zur Verordnung, August 1987*

Der Bericht über die Vernehmlassung zur Verordnung über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990<sup>163</sup> erscheint am 10. August 1987, knapp zweieinhalb Monate nach Vernehmlassungsende (31. Mai 1987). Das EDI steht hier in einem durch den BRB vom 27. November 1985 gesetzten Zeitrahmen, wonach es dem Bundesrat im Frühling 1988 einen Verordnungsentwurf zur Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990 vorzulegen hat, über den vorgängig ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt worden ist.

Wir verzichten auf eine genauere Auswertung der Vernehmlassungsantworten, die im Anhang des Berichtes ausschnittsweise wiedergegeben sind, und halten uns vollumfänglich an die zusammenfassende Darstellung des EDI.

Die Vernehmlassung zum Verordnungsentwurf habe ein **grosses und allgemein positives** Echo gefunden. Zu den Fragen im Zusammenhang mit der Verordnung hätten sich 76 der 95 begrüssteten Stellen sowie 36 weitere Institutionen geäussert. **Von wenigen Ausnahmen abgesehen, hätten die konsultierten Stellen die Bedeutung der Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung als wichtiges und grundlegendes Instrument zur Beschaffung von Basisdaten über Bestand und Struktur der Bevölkerung betont.**<sup>164</sup>

**Die Reduktion des Fragenkatalogs sei prinzipiell begrüsst worden. Meistens hätten die konsultierten Stellen jedoch gleichzeitig die Ansicht vertreten, dass den Befragten durchaus noch einige zusätzliche Fragen zugemutet werden dürften. Vor allem seitens der Kantone sowie der Kreise der Wissenschaft und der Forschung sei die vorgeschlagene Reduktion als viel zu weit gehend taxiert worden. Nur eine kleine Minderheit von Stellen habe die Meinung vertreten, der Fragenkatalog könne noch etwas mehr gestrafft werden.**<sup>165</sup> **Der vermehrte Einsatz von Stichprobenerhebungen sei generell begrüsst worden.**<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1987), Bericht über die Vernehmlassung zur Verordnung über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Bern.

<sup>164</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>165</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>166</sup> Ebenda, S. 3.

Die **Anträge zum Personenfragebogen** sind in unserem Zusammenhang von besonderem Interesse. Sie präzisieren den von verschiedener Seite erwünschten Informationsumfang der Volkszählung:

- Die Kantone Zürich und Appenzell Ausserrhoden, die Schweiz. Konferenz der Stadt- und Gemeindeglieder sowie die Grüne Partei hätten die **Umstellung auf einen zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff** beantragt, weil auf kantonaler Ebene zunehmend darauf abgestellt werde und weil die Bevölkerungsfortschreibungen darauf basierten bzw. die Bürger am Ort ihres Stimmrechts gezählt werden sollten.<sup>167</sup>
- Die **Streichung der Fragen nach dem Wohnort vor 5 Jahren und dem Arbeits-/Schulort** sei von Arbeitgeberseite verlangt worden. Sie seien nicht in Vollerhebungen zu stellen.<sup>168</sup>
- In verschiedenen Eingaben sei eine **Erweiterung bestehender Fragen** und Themenkomplexe vorgeschlagen worden: "(...) namentlich seien bei der **Muttersprache nicht nur die 4 Landessprachen** zu erheben, bei der Frage nach der Hauptbeschäftigung für die grosse Zahl der Rentner und Pensionierten eine separate Kategorie zu bilden und die Frage nach der beruflichen Stellung feiner zu unterteilen." Weiter sollten die nicht mehr aktiven Rentner und Pensionierten nach ihrer früher ausgeübten Tätigkeit gefragt werden.<sup>169</sup>
- **Wegfall der Frage nach der Heimatgemeinde:** Dies bringe jenen Kantonen Probleme, in denen Zivilstandsbeamte noch nach der Anzahl Gemeindebürger entschädigt würden. Andere Kantone hätten zumindest eine Frage nach dem Heimatkanton der Schweizer und der (wichtigsten) Heimatstaaten der Ausländer verlangt.<sup>170</sup>
- Die **übrigen Anträge** hätten sich auf die Frage nach dem Geburtsort (Indikator von Mobilitätsprozessen), den Nebenerwerb (bedeutend für Landwirtschaft und Bergge-

---

<sup>167</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>168</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>169</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>170</sup> Ebenda, S. 3.

bierte), die wöchentliche Arbeitszeit, den Zeitbedarf für den Arbeits-/Schulweg und die Zahl der täglichen Hin- und Rückwege bezogen.<sup>171</sup>

Das BFS erwähnt weiter, dass die **Anträge zur Wiederaufnahme gestrichener Themenkomplexe** z. T. sehr umfassend seien und bei einigen Fragen aus fast allen Lagern kämen: **"Die breiteste Reaktion hat die Streichung der Konfessionsfrage hervorgerufen. Einige Antragsteller möchten sich nicht nur auf die Frage nach der Zugehörigkeit zu den Landeskirchen beschränken."** Zahlreich seien auch die Begehren nach Fragen über die schulische und die berufliche Bildung für Analysen der sozio-ökonomischen Struktur, der beruflichen Mobilität im Hinblick auf Wirtschaftsentwicklung und -politik, des Bildungsstandes der Frauen sowie für Belange der Berufsberatung. Einige Kantone und wissenschaftliche Kreise hätten die Bedeutung der Frage nach der Stellung im Haushalt als Voraussetzung für eine Haushalts- und Familienstatistik hervorgehoben.<sup>172</sup>

Schliesslich sind noch die **Begehren für die Aufnahme neuer Themenkomplexe** in die Volkszählung zu nennen. Sie betreffen "ehrenamtliche Tätigkeiten, die Dauer der Aktivität im gegenwärtigen Beruf, die Doppelbelastung verheirateter Frauen im Erwerb und im Haushalt sowie die benützten Verkehrsmittel ausserhalb des Arbeits-/Schulwegs."<sup>173</sup>

### *Fazit*

In der Vernehmlassung zur Verordnung über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung wird die Kürzung des Personenfragebogens prinzipiell begrüsst. Verschiedenen Kreisen geht die Reduktion allerdings zu weit, weshalb auch Anträge auf Wiederauf-

nahme gestrichener Themenkomplexe gestellt werden. Vor allem der geplante Verzicht auf die Frage nach der Konfession ist strittig; kirchliche Kreise fordern ihre Beibehaltung.

---

<sup>171</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>172</sup> Ebenda, S. 4.

*Bericht Schuler zu Grundlagen und Konzept der Volkszählung 1990*

Vor dem Hintergrund, dass die Reduktion des Fragebogens schon im Vorfeld der Volkszählung Kritik hervorgerufen hat und in Anbetracht der Antworten von Datenbenutzern in der Vernehmlassung, beauftragte das BFS Martin Schuler mit der Analyse der Anforderungen der Benutzerseite an die Volkszählung.<sup>174</sup> Schuler untersucht in seiner Studie drei Themenbereiche:

1. "Der Fragenkatalog der Volkszählung 1990. Ausgangspunkt dafür ist erstens der Fragenkatalog der Volkszählung 1980, der als Maximalvariante betrachtet werden kann und zweitens der vom Bundesamt für Statistik in die Vernehmlassung geschickte Vorschlag vom 17. 12. 1986 (Minimalvariante).
2. Das Spezialproblem des Wohnsitzbegriffes und die Behandlung von Personen mit mehr als einem Wohnsitz.
3. Die Anwendungsfelder der erhobenen Daten in der wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Praxis."<sup>175</sup>

In unserem Zusammenhang interessieren vor allem die Punkte 1 und 3. In seinem Bericht skizziert Schuler aber auch "Grundlinien eines generellen Konzeptes zur Durchführung der Volkszählung 1990 (...), um die Konsequenzen der nun anstehenden Entscheide abschätzen zu können."<sup>176</sup> Schuler analysiert die anlässlich der Volkszählung 1980 gestellten Fragen im Hinblick auf ihre (Haupt-)Funktionen. Dabei unterscheidet er zwischen **Hilfsmerkmal zur Identifizierung, Grundelement, qualitativ beschreibendes Merkmal, Hilfsfrage zur Bildung von Klassifikationen oder Frage zu Vergleichszwecken**. Aufgrund dieser Gliederung beurteilt er den Fragenkatalog der Volkszählung 1980 in nachstehend wiedergegebener Liste.<sup>177</sup>

---

<sup>173</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>174</sup> BUNDESAMT FUER STATISTIK, SCHULER Martin (1987), Grundfragen der Konzeption, Vorschläge zur Ausgestaltung des Personenfragebogens sowie des Auswertungsprogrammes im Anschluss an die Vernehmlassung 1986/87, Bossière/Lutry, S. 1.

<sup>175</sup> Ebenda, S. 1.

<sup>176</sup> Ebenda, S. 2.

---

<sup>177</sup> Ebenda, S. 20ff.

Tabelle 2: Analyse des Fragenkatalogs Volkszählung 1980

| Merkmal, Frage Volkszählung 1990 | Hilfsmerkmal zur Identifikation von Basiseinheiten | Grundelement | qualitativ-beschreibendes Merkmal | Hilfsfrage für Klassifikationen | Vergleichszweck | in der Minimalversion des BFS vorgesehen | Beurteilung Schuler:   |
|----------------------------------|--|--------------|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------|--|--|
| 1. Name                          | O  |              |                                   |                                 |                 | ja                                       |  |
| 2. Geburtsdatum                  | #  | O            | #                                 | X                               | X               | ja                                       |  |
| 3. Geschlecht                    | X  | O            | #                                 | X                               | #               | ja                                       |  |
| 4. Zivilstand                    | #  | X            | X                                 | #                               | #               | ja                                       |  |
| 5. Stellung im Haushalt          | #  | #            | X                                 | O                               | X               | nein                                     | Wichtiges Merkmal zur Bestimmung des Basiselements Haushalt. Könnte bei automatischer Kodierung ersetzt werden.  |
| 6. Muttersprache                 | #  | #            | X                                 | #                               | #               | gekürzt                                  | Differenzierung über die vier Landessprachen hinaus zwingend notwendig. Wichtige Kontrollfunktion zur Kodierung der Nationalität. Könnte weggelassen werden, wenn die Fragen nach Geburts- und Heimatland wieder aufgenommen würden. |
| 7. Konfession                    | #  | #            | X                                 | #                               | #               | nein                                     | Zentrales kulturelles Merkmal der mehrkonfessionellen Schweiz, unbedingt aufnehmen.  |
| 8. Geburtsort                    | #  | #            | X                                 | X                               | #               | nein                                     | Dient der Mobilitätsforschung und als Hilfsindikator für die räumliche Integration.  |
| 9. Nationalität                  | #  | X            | X                                 | #                               | X               | gekürzt                                  | Die Staatsangehörigkeit sollte für Ausländer als soziokulturelles, wirtschaftliches und politisches Merkmal unbedingt erhoben werden.  |
| 9a. Bürgerort                    | #  | #            | X                                 | #                               | #               | nein                                     | Auf die Erhebung kann verzichtet werden.   |
| 10. Wohnort vor 5 Jahren         | #  | #            | X                                 | #                               | #               | ja                                       |  |
| 11. Arbeitsstätte                | O  |              | #                                 | #                               | X               | ja                                       |  |
| 12. Zeitbedarf Arbeitsweg        | #  | #            | X                                 | #                               | #               | nein                                     | Für Verkehrsplaner, in Kombination mit dem Verkehrsmittel, eine wichtige Information.  |
| 13. Anzahl Arbeitswege           | #  | #            | X                                 | X                               | #               | nein                                     | Hilfsmerkmal zur Bestimmung der total täglich aufgewendeten Reisezeit. Die Frage macht nur Sinn, wenn sie zusammen mit der Frage 12 erhoben wird.  |
| 14. Verkehrsmittel               | #  | #            | X                                 | #                               | #               | gekürzt                                  | Ergebnisse in der 1980 Volkszählung unbrauchbar, Kürzung der Frage daher angebracht.   |
| 14b. grösste Strecke             | #  | #            | X                                 | #                               | #               | nein                                     |  |

Legende: O = dominante Funktion    X = wichtige Funktion    # = keine oder nur geringe Bedeutung

| Merkmal, Frage Volkszählung 1990      | Hilfsmerkmal zur Identifikation von Basis-einheiten | Grundelement | qualitativ-beschreibendes Merkmal | Hilfsfrage für Klassifikationen | Vergleichszweck | in der Minimalversion des BFS vorgesehen | Beurteilung Schuler:   |
|---------------------------------------|---|--------------|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------|--|--|
| 15. Ausbildungsstufe                  | #   | #            | X                                 | X                               | X               | nein                                     | Bildet ein wesentliches sozio-ökonomisches Merkmal und ist als Schlüsselgrösse für Arbeiten in den Bereichen Berufsbildung und Berufsforschung beizubehalten.  |
| 16a. erlernter Beruf                  | #   | #            | X                                 | #                               | #               | nein                                     | Wird nur der heute ausgeübte Beruf erfragt, lassen sich keine Studien zur sozialen Mobilität machen und es fehlen wichtige Daten über die Berufsbildung. Diese Daten können in der Schweiz nur mittels einer Volkszählung erhoben werden |
| 16b. später erlernter Beruf           | #   | #            | X                                 | #                               | X               | nein                                     |  |
| 17. gegenwärtige Tätigkeit            | #   | O            | #                                 | O                               | X               | (ja)                                     |  |
| 17b. Nebenberuf                       | #   | #            | X                                 | #                               | #               | nein                                     |  |
| 18. wöchentliche Arbeitszeit          | #   | #            | X                                 | X                               | X               | nein                                     | Kontrollfunktion zur Unterscheidung in Voll- und Teilzeitarbeit.   |
| 19. Beruf a) Tätigkeit                | #   | #            | #                                 | X                               | X               | ja                                       |  |
| 19. Beruf b) Stellung                 | #   | #            | X                                 | X                               | X               | gekürzt                                  | Reduktion auf fünf vorkodierte Antworten ist zu einschneidend, offene Fragestellung erwünscht.   |
| 19. Beruf c) Arbeitgeber              | O   | #            | X                                 | #                               | X               | ja                                       |  |
| 19. Beruf d) Erwerbszweig             | #   | #            | X                                 | X                               | X               | nein                                     | Verzicht auf diese Frage nur sinnvoll, wenn diese mittels eines Branchenverzeichnisses geschlüsselt werden kann.   |
| 20. Selbständige: Anzahl Arbeitnehmer | #   | #            | #                                 | X                               | X               | nein                                     |  |
| 21. ehemaliger Beruf von Rentnern     | #   | #            | X                                 | X                               | #               | nein                                     | Wichtig für die sozio-ökonomische Klassierung.   |
| 22. ehemalige Stellung von Rentnern   | #   | #            | X                                 | X                               | #               | nein                                     | Wichtig für die sozio-ökonomische Klassierung.   |
| 23. Ehedauer, frühere Ehen            | #   | #            | X                                 | #                               | #               | nein                                     | Indiskrete Frage, daher weglassen. Aus wissenschaftlichen Gründen bedauerlich, kann mittels der Zivilstandstatistik erhoben werden.  |
| 24. lebendgeborene Kinder             | #   | #            | X                                 | #                               | #               | nein                                     | Befragung nur verheirateter Frauen nutzlos. Ausweitung auf alle Frauen aber sehr indiskret, daher weglassen.   |

Legende: O = dominante Funktion    X = wichtige Funktion    # = keine oder nur geringe Bedeutung

An dieser Analyse anknüpfend, stellt Schuler fest, dass der in die Vernehmlassung geschickte Fragebogenentwurf die **Möglichkeiten für Merkmalsverbindungen auf ein Minimum reduzieren** würde. **Der Gehalt der Zählung wäre massiv beschnitten**, weil weniger qualitativ beschreibende Merkmale und Hilfsfunktionen für Klassifikationen herangezogen werden könnten.<sup>178</sup>

Nach einem Hinweis auf die Vernehmlassungsergebnisse formuliert Schuler die **Empfehlungen zum Fragenkatalog der Volkszählung 1990**. Er geht auf die wichtigsten Funktionen und Anwendungsfelder der 1980 gestellten Fragen ein, um seine Empfehlung für einen **Wiedereinbau in den Fragenkatalog der Volkszählung 1990 oder für einen definitiven Verzicht** zu begründen.<sup>179</sup> Schuler übernimmt die Fragennumerierung aus dem Personalfragebogen der Volkszählung 1980 (vgl. die tabellarische Uebersicht in Kapitel 4.10). Seine wichtigsten Begründungen und Empfehlungen:

- **Frage 5: Stellung im Haushalt:** "Dieses Merkmal ist zunächst wichtig **zur Bestimmung des Basiselements Haushaltung**. Daneben erlaubt es die einzelne Person zu charakterisieren und dient zu **Klassifikationen der Institution Haushaltung**. Die Variable dient zudem als **Hilfsmerkmal für Plausibilitätstests**. **Die Frage ist inhaltlich zwar wichtig, könnte jedoch u. U. durch eine gute automatische Kodierung substituiert werden**. Gleichwohl wäre es aus Gründen der Exaktheit und der Vergleichbarkeit mit 1980 vorzuziehen, wenn die Frage weiterhin im Fragebogen enthalten wäre."
- **Frage 6: Muttersprache:** Diese Frage sei im Vernehmlassungsvorschlag enthalten, allerdings ohne eine **Differenzierung ausserhalb der Gruppe der vier Landessprachen**. Eine solche Unterscheidung scheine **zwingend notwendig**, nicht nur für Studien über die Sprachsituation des Landes, sondern auch für die Information zur **kulturellen Differenzierung der Bevölkerung**. Der Frage komme ausserdem eine wichtige **Kontrollfunktion** zu (Kodierung Nationalität). Schuler führt weiter aus,

---

<sup>178</sup> BUNDESAMT FUER STATISTIK, SCHULER Martin (1987), Grundfragen der Konzeption, Vorschläge zur Ausgestaltung des Personenfragebogens sowie des Auswertungsprogrammes im Anschluss an die Vernehmlassung 1986/87, Bossière/Lutry, S. 23f.

<sup>179</sup> Ebenda, S. 25 -29.

dass auf die Differenzierung innerhalb der übrigen Sprachen allenfalls dann verzichtet werden könnte, wenn die Fragen Heimatland und Geburtsland wieder im Fragebogen Aufnahme fänden. Schliesslich schlägt er vor, den Einbau von Fragen zu Zwei- und Mehrsprachigkeitsverhältnissen im individuellen Bereich in die Volkszählung 1990 zu prüfen.

- **Frage 7: Konfession:** Wie die Empörung auf die Streichung dieser Frage im Vernehmlassungsvorschlag gezeigt habe, **werde dieses kulturelle Merkmal in der mehrkonfessionellen Schweiz als sehr zentral angesehen.** Seine Kenntnis sei wichtig für die seelsorgerische Planung, die wissenschaftliche Erforschung religiöser Fragen sowie für administrativ/wirtschaftliche Aufgaben.
- **Frage 8: Geburtsort:** Nach Schuler hat diese Frage "Hilfsfunktion in der Gemeindetypologie; daneben ist die Variable von Bedeutung für die **Mobilitätsforschung** (langfristige Zeitreihen, Mehrfachwanderungen) und als **Hilfsindikator für die räumliche Integration.** Dieses Merkmal ist aus wissenschaftlicher Hinsicht der Variable "Bürgerort" überlegen, letzterer kommt immerhin noch ein gewisses politisch-administratives Interesse zu."
- **Frage 9: Nationalität/Bürgerort:** "Gemäss Vernehmlassung bliebe einzig die Unterscheidung nach Schweizern/Ausländern erhalten. Während auf **die Erhebung des schweizerischen Bürgerrechtes verzichtet werden könnte** (politische Bedeutung schwindend, Zeitreihen wegen unterschiedlicher Einbürgerungspraxis in den Kantonen nicht aussagekräftig, zudem Fragestellung mit relativ hoher Fehlerquote), sollte **die Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit von Ausländern** unbedingt beibehalten werden. Die Staatsangehörigkeit ist ein zentrales **sozio-kulturelles, wirtschaftliches und politisches Merkmal.** Zumal muss im Zensus 1990 für Ausländer neu die Frage nach dem Ausländerausweis (Art der Aufenthaltsbewilligung) gestellt werden, zumal wenn die Zählung nicht mehr im Dezember stattfinden sollte."
- **Frage 10: Wohnort vor 5 Jahren:** Diese Frage sei unverändert beibehalten worden. Schulers Kommentar erstreckt sich auf Erwägungen zur Wohnsitzdefinition. Er verwirft die Neuerung einer doppelten Fragestellung, weil es sich um eine sehr komplizierte Lösung handeln würde.
- **Frage 12: Zeitbedarf für den Arbeits-/Schulweg:** 1980 seien fünf Zeitkategorien und der Fall für Personen ohne Arbeitsweg vorgegeben gewesen. Diese Fragestellung

habe für die **Verkehrsplanung sehr brauchbare Ergebnisse** geliefert, insbesondere in Kombination mit dem Verkehrsmittel. Die Frage entspreche dem in vielen Ländern applizierten Verfahren.

- **Frage 13: Anzahl Arbeitswege:** Hier handle es sich um ein **Hilfsmerkmal zur Bestimmung der total täglich aufgewendeten Reisezeit**. Es liefere Angaben zum **Verkehrsaufkommen am Mittag und zu den Zeitbudgets von Haushaltungen**. Weiter hat diese Frage **Kontrollfunktion** für die Verkehrsmittelwahl und den Zeitaufwand. Die Frage sei nur zusammen mit Frage 12 sinnvoll; ihre Bedeutung liege hinter jener zurück.
- **Frage 14: Benutzte Verkehrsmittel:** 1980 sei eine Doppelfrage gestellt worden: "a) Auflistung der benutzten Verkehrsmittel und b) Verkehrsmittel, mit dem die grösste Strecke zurückgelegt wird. Frage b) ist für 1990 zu Recht nicht mehr vorgesehen, denn die Ergebnisse waren 1980 nahezu unbrauchbar gewesen."
- **Frage 15: Ausbildung:** Dieses **wesentliche sozio-ökonomische Merkmal** verlange im Gegensatz zu den übrigen Variablen des Bildungs- und Berufsbereiches keinen grossen Kodierungsaufwand. Die Variable sei die **Schlüsselgrösse für Arbeiten in den Bereichen Berufsbildung und Berufsforschung**. Das Merkmal übe indirekt eine unerlässliche Hilfsfunktion aus zur Gliederung sozioökonomischen Gruppen.
- **Frage 16: Erlernte oder angelernte Berufe, Studien, Dauer der Ausbildung:** "1980 erfragte der Zensus in offenen Fragen sowohl den ursprünglich erlernten wie (einen) später erlernten Beruf. Beide Fragen würden 1990 entfallen; es bliebe nur mehr **der heute ausgeübte Beruf**. Damit wären Studien zur **sozialen Mobilität nicht mehr möglich**; wichtige Informationen v.a. für die Berufsbildung und Berufsberatung nicht mehr vorhanden. Diese Daten sind **in der Schweiz nur durch eine Volkszählung** zu erheben. Der Schweizerische Verband für Berufsberatung verlangt, dass der letzterlernte Beruf erfragt wird, während der ursprünglich erlernte im Sinn einer Fragebogenreduktion weggelassen werden könnte."
- **Frage 18: Wöchentliche Arbeitszeit:** "zur Definition der Berufstätigkeit (untere Grenze: 6 Wochenstunden) beinahe als Variable mit **Hilfsfunktion** anzusprechen; erlaubt sie im weiteren die **Kontrolle zwischen Voll- und Teilzeiterwerbstätigkeit**. Für Quervergleiche mit der Betriebszählung ist sie ein wichtiges Hilfsmerkmal. Bei

Weglassen dieser Frage bedarf es einer (schwierig zu gebenden) Definition im Fragebogen, was unter Vollzeit- und Teilzeitarbeit zu verstehen ist."

- **Fragen 19a-c: Ausgeübte Tätigkeit, berufliche Stellung, Arbeitgeber:** Dazu hält Schuler fest, dass diese drei Fragen auch für 1990 vorgesehen seien, die Frage nach der beruflichen Stellung allerdings nur mit fünf vorkodierten Möglichkeiten. Diese Reduktion sei für soziale Gliederungen, Berufsbildungs- und Arbeitsmarktuntersuchungen zu einschneidend, weshalb er als Alternative eine offene Fragestellung vorschlägt.
- **Frage 19d: Erwerbszweig, Branche:** Sei als Hilfsfunktion für die sozio-ökonomische Gliederung wichtig und für Arbeitsmarktstudien unabdingbar. Auf die Frage könne verzichtet werden, wenn mittels eines Branchenverzeichnisses geschlüsselt werden könne.
- **Frage 20: Anzahl Arbeitnehmer/Selbständiger:** Diese Frage habe Hilfsfunktion zur Bildung der sozio-ökonomischen Gruppen. Sie sei mittels Kodierung aus dem BUR ersetzbar.
- **Frage 21: Ehemaliger Beruf von Rentnern:** "wichtig für die sozio-ökonomische Klassierung (bisheriges Hauptanwendungsfeld: Todesursachenstatistik)."
- **Frage 22: Ehemalige Stellung im Beruf von Rentnern:** analog Frage 21.
- **Frage 23: Frage nach früheren Ehen:** Schulers Kommentar: "1980 von den Befragten als indiskreteste Frage empfunden. Weglassen aus wissenschaftlichen Gründen bedauerlich, aber nicht gravierend. Zivilstandstatistik relativ gut ausgebaut."
- **Frage 24: Lebendgeborene Kinder in der jetzigen Ehe:** Schuler spricht dieser Frage einen grossen wissenschaftlichen Wert ab: "an sich hätten alle lebendgeborenen Kinder einer Frau (mit Zuordnung der Ehen) erfasst werden müssen, was die Frage noch indiskreter gestaltet hätte. Weglassen 1990 gerechtfertigt."

Als **Fazit** hält Schuler fest, **dass mit der Kürzung des Fragebogenkatalogs nicht nur Fragen eliminiert, sondern auch wichtige Klassifizierungen verunmöglicht, Zeitreihen unterbrochen und Quervergleiche zu anderen Zählungen fallen gelassen würden. Er tritt dafür ein, die Fragen 15, 18, 21, 22 wegen ihres Charakters als Hilfsfunktionen in der Zählung 1990 zu stellen und weiter auch die Fragen 5 und 8**

**aufzunehmen.** Die Fragen 19d und 20 hingegen könnten indirekt durch das BUR erfasst werden. Als **absolut zwingend** bezeichnet Schuler daneben die **Wiederaufnahme der Fragen 7, 9 und 15. Sie betreffen qualitativ-beschreibende Merkmale; zu diesen gehören auch die Differenzierung nach der Muttersprache (Frage 6) sowie die Fragen 8, 12, 16 und 18.** Diese Fragen zu stellen, sei höchst wünschbar. Nach dieser Einschätzung zieht Schuler Bilanz: "**Bei Wiederaufnahme der eben erwähnten Fragen in den Personenfragebogen des Zensus 1990 würden gegenüber 1980 immer noch acht Fragen entfallen,** nämlich diejenigen nach dem Verkehrsmittel, mit dem die grösste Distanz zurückgelegt wird, dem Nebenberuf, der Arbeitszeit für den Nebenberuf, dem Erwerbszweig, dem ursprünglich erlernten Beruf, der Anzahl Angestellter von Selbständigen, früheren Ehen sowie der Anzahl lebendgeborener Kinder."<sup>180</sup>

#### *Fazit*

Schuler kommt in seiner Analyse zum Befund, dass **der gekürzte Personenfragebogen wichtige Klassifizierungen und Quervergleiche verunmöglicht sowie Zeitreihen unterbricht.** Deshalb tritt er für eine teilweise Wiederaufnahme der gestrichenen Fragen ein.

#### **4.9.3 Analyse der Volkszählung 1990 und Vorarbeiten für die Volkszählung 2000**

Der Verlauf der Volkszählung 1990 kann den in Kapitel 3.2 "Presseauswertung" ausgewerteten Presseberichten entnommen werden. Wir beschränken uns hier auf Dokumente, die von BFS, GORT, diversen Arbeitsgruppen und Experten mit Bezug auf den Zensus 1990, aber auch im Hinblick auf die Volkszählung 2000 verfasst worden sind.

#### *Stellungnahme GORT*

Der **GORT kritisiert** in seiner 1991 durchgeführten Evaluation **das BFS hinsichtlich der wissenschaftlichen Vorbereitung der Volkszählung 1990:**

---

<sup>180</sup> Ebenda, S. 29.

**"Les objectifs du RFP auraient pu être définis plus rigoureusement; les recensements précédents et la résolution des problèmes pratiques ont trop souvent constitué le point de départ des solutions retenues, au détriment des objectifs scientifiques. Il aurait mieux valu commencer par définir les problématiques, pour mieux cerner ensuite les questions à poser. Il a manqué un document de travail destiné à l'OFS et à ses principaux partenaires et contenant pour chaque question envisagée, les descriptions suivantes: objectifs scientifiques, comparaison avec les recensements précédents, liaison avec d'autres projets, situation à l'étranger, formulation de la question avec alternatives (en plusieurs langues), test de plausibilité, critères de correction, études en vue, liaison intéressantes entre les questions, traitement, analyse des cas marginaux, etc. L'élaboration d'un tel document aurait non seulement clarifié le point de vue de l'OFS, mais rendu les débats relatifs aux questions plus constructifs, tout en économisant de nombreuses discussions."**<sup>181</sup>

Weil die Volkszählungsergebnisse zum Zeitpunkt dieser Evaluation noch nicht bekannt seien und mit der Datenanalyse noch nicht begonnen wurde, sei es etwas früh, sich in eine wissenschaftliche Evaluation der einzelnen Fragen zu stürzen, hält der GORT fest und fährt fort:

**"Le GORT pense cependant que l'évaluation du RFP90 ne sera pas complète si elle ne porte que sur l'exécution de l'enquête et son dépouillement, négligeant de se pencher, dans une deuxième temps, sur la valeur des résultats obtenus, que ce soit du point de vue de leur fiabilité statistique ou de leur intérêt scientifique. Une telle évaluation devrait cependant aussi reposer sur les utilisateurs de données (ORS, universités, mandataires de l'OFS, etc.) et pourrait servir de point de départ à la préparation scientifique du RFP2000, qu'il faut entamer sans attendre."**<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> GROUPE DES OFFICES DE STATISTIQUE DE LA SUISSE ROMANDE ET DU TESSIN (1991) Evaluation du Recensement fédéral de la population 1990, Lausanne, S. 10f.

<sup>182</sup> Ebenda, S. 11.

### *Bericht Infraconsult*

Im Juni 1991 erteilt das BFS der Firma Infraconsult in Bern den Auftrag, für die Evaluation der Volkszählung 1990 denjenigen Teil zu übernehmen, der sich auf die Durchführung der Volkszählung in den Gemeinden bezieht und dazu einen Bericht abzugeben. Das Ziel des Berichtes: "Diese Arbeit soll gemeinsam mit den anderen Evaluationen dem BFS zu einer Bewertung der Arbeiten dienen und ihm für die Planung künftiger grösserer Erhebungen Grundlagen liefern."<sup>183</sup> Die Firma Infraconsult liess durch die Firma Polyquest AG zwei Umfragen durchführen:

- Eine schriftliche Vollerhebung bei den Volkszählungsverantwortlichen aller schweizerischen Gemeinden.
- Eine telefonische Umfrage bei einem Sample des von den Gemeinden eingesetzten Zählpersonals.<sup>184</sup>

Wie gross der **Kontrollaufwand der Gemeinden** war, geht aus folgenden Angaben hervor: **Im Durchschnitt mussten etwas mehr als 20% der Personenfragebogen, also jeder fünfte Fragebogen, von der Gemeinde ergänzt oder berichtigt werden (es wurde nicht erhoben, ob es sich um kleine Korrekturen oder aufwendige Ergänzungen per Rückfrage handelte).** Der **Kontrollaufwand** war **in den Mittelstädten grösser als in den übrigen Gemeinden.**<sup>185</sup> Bezüglich der **Mahnungen** bei fehlenden Fragebogen ergab sich folgendes Bild: **Grossstädte 12,3 Mahnungen pro 100 Einwohner, Mittelstädte 5,5 Mahnungen und übrige Gemeinden 1,9 Mahnungen pro 100 Einwohner.**<sup>186</sup> **Den Zeitplan für die Kontrollphase hat ein Viertel der Gemeinden nicht einhalten können, darunter befanden sich vor allem die grösseren Städte.**<sup>187</sup>

---

<sup>183</sup> BUNDESAMT FUER STATISTIK, INFRACONSULT AG (1992), Eidgenössische Volkszählung 1990. Evaluation der Durchführung in den Gemeinden. Eine Umfrage bei den kommunalen VZ-Verantwortlichen und dem Zählpersonal, Bern, S. 1.

<sup>184</sup> Ebenda, S. 1.

<sup>185</sup> Ebenda, S. 6.

<sup>186</sup> Ebenda, S. 7.

<sup>187</sup> Ebenda, S. 11.

Von den wichtigsten Schlussfolgerungen, die in dieser Evaluation für künftige Erhebungen gezogen werden, ist in unserem Zusammenhang die den Personenfragebogen betreffende Folgerung erwähnenswert: "**Viele Gemeinden plädieren für eine Vereinfachung und Verkürzung des Fragebogens.**"<sup>188</sup>

#### *Fazit*

Die Evaluation der Volkszählung 1990 bei den Gemeinden erbringt, dass vor allem die grösseren Gemeinden und Städte einen hohen Kontroll- und Aufarbeitungsaufwand zu leisten hatten. Als **Konsequenz** wird gefordert, den **Fragebogen künftig zu vereinfachen und zu kürzen.**

#### **4.9.4 Ausblick auf die Volkszählung 2000**

**Nach der Volkszählung 1990 wurde die VZ-Begleitgruppe gebildet.** Sie setzte sich aus Vertretern des BFS, des IREC, der kantonalen und der städtischen statistischen Aemter zusammen. Die Begleitgruppe befasste sich mit der Analyse der Volkszählung 1990 und der Vorbereitung der Volkszählung 2000. Die VZ-Begleitgruppe setzte in ihrer Sitzung vom 18. Februar 1992 drei Arbeitsgruppen ein, die im Hinblick auf die Volkszählung 2000 verschiedene Aufträge bearbeiten sollten. Für unsere Fragestellung interessiert vor allem der Bericht der Arbeitsgruppe "Konzept".

#### *Bericht der Arbeitsgruppe "Konzept"*

Der Auftrag an die Arbeitsgruppe "Konzept" umfasst fünf Punkte:

1. "Die Grundsatzfrage: Welches ist die Bedeutung einer traditionell durchgeführten Volkszählung mit Direktbefragung aller Bewohner? (...)

---

<sup>188</sup> Ebenda, S. 53.

2. Welches sind die statistischen und politischen Bedürfnisse an eine Volkszählung bezüglich Inhalt, Periodizität und räumlicher Differenzierung?
3. Welche zukünftigen Bedürfnisse, die das Konzept einer Volkszählung definieren, können bereits jetzt identifiziert werden und welches sind ihre Konsequenzen?
4. Es sind der Nutzen der Volkszählung 1990 und die Entwicklung der Zensuserhebungen in den vergangenen Jahrzehnten darzustellen.
5. Schliesslich sollen die Beziehungen zwischen der Volkszählung und anderen bestehenden Statistiken zur Abklärung der Bedürfnislage analysiert werden."<sup>189</sup>

Im Vorwort des Berichtes legt die Arbeitsgruppe ihren Standpunkt dar. In der ersten Sitzung sei rasch klar geworden, dass die Mitglieder der Gruppe zwar kritisch zu manchen Aspekten der Zählung stünden, deren **grundsätzlicher Nutzen jedoch nicht in Frage stellten**. Vielmehr sei das Bedürfnis vorhanden, "**konstruktive Verbesserungen und Erweiterungen einzubringen**." Die Arbeitsgruppe hat dann auch ihren Auftrag in dem Sinne erweitert, "**dass sie die beiden Grundprämissen - eine Volkszählung im Rahmen der geltenden gesetzlichen Regelungen und eine Volkszählung mit einem Fragebogen im Umfange desjenigen von 1990 - ebenfalls in ihre Ueberlegungen einbezog**."<sup>190</sup> Daraus resultierte der Fragebogenentwurf, den wir in Kapitel ausgewertet haben. Die Arbeitsgruppe zu diesem Aspekt: "Die geleistete Arbeit kann als Resultat der mit der Zählung 1990 gemachten Erfahrungen gelten und darüber hinaus als Versuch einer **Umsetzung dieser Erfahrungen in ein neues Konzept**."<sup>191</sup>

Im Kapitel "Die Bedeutung der Volkszählung" systematisiert die Arbeitsgruppe die **Aufgaben der Volkszählung**. Diese seien hier aufgelistet, weil die Gruppe damit den Informationsauftrag der Volkszählung präzisiert:

---

<sup>189</sup> BEGLEITGRUPPE CENSUS (1994), Volkszählung 2000, Ueberlegungen zum Konzept der Volkszählung 2000 und Vorschläge zum Inhalt des Fragebogens, Bericht der Arbeitsgruppe "Konzept", Lausanne, S. 4f.

<sup>190</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>191</sup> Ebenda, S. 5.

- **Erfassung der demographisch-sozialen-wirtschaftlichen Strukturverhältnisse auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen (deskriptive Aufgabe). Als besondere Qualitäten nennt die Arbeitsgruppe hier: Erfassung kleinräumlicher Daten; tiefe Differenzierung aller strukturellen Merkmale; Informationen über rare Phänomene.**<sup>192</sup>
- **Aufzeigen und Identifizieren der gegenseitigen Beziehungen zwischen den verschiedenen Strukturmerkmalen (analytische Aufgabe). Die Volkszählung ermöglicht strukturelle Kombinationen und die Berechnung von Klassifikationen und Typisierungen auf der Individual- oder Aggregationsebene.**<sup>193</sup>
- **Durchführung von zeitlichen und räumlichen Vergleichen auf nationaler und internationaler Ebene (vergleichende Aufgabe): raumstrukturelle Vergleiche; Quervergleiche zwischen Nationen und Regionen; Zeitvergleiche auf nationaler Ebene.**<sup>194</sup>
- **Die Volkszählung ist Ausgangspunkt für ergänzende Datensammlungen und die Ziehung repräsentativer Stichproben für die Komplettierung und Nachführung statistischer Systeme (referenzielle Aufgabe): Festlegung von Grundgesamtheiten; Ziehung von Stichproben.**<sup>195</sup>
- **Die Volkszählung ist ein Hilfsmittel zur Ueberprüfung und Validierung der Daten aus anderen Quellen sowie zur Berechnung von Indexwerten (Qualitätsüberprüfung).**<sup>196</sup>
- **Politische Rahmenbedingungen der Volkszählung; darunter ist zu verstehen, dass die Volkszählungsergebnisse noch immer in verschiedenen Politikbereichen als Basis dienen (z. B. Zuteilung der Nationalratsmandate auf die Kantone).**<sup>197</sup>

Die Arbeitsgruppe geht auf die im ersten Punkt angesprochene räumliche Tiefe noch gesondert ein. Die Vollerhebung erlaube **strukturelle und räumliche Analysen in einem Detaillierungsgrad, der nur durch die Qualität der Daten und die Anforderungen an die Anonymität begrenzt werde.** Dieser Reichtum sei seit jeher ein Merkmal der

---

<sup>192</sup> Ebenda, S. 6.

<sup>193</sup> Ebenda, S. 7.

<sup>194</sup> Ebenda, S. 7f.

<sup>195</sup> Ebenda, S. 8.

<sup>196</sup> Ebenda, S. 9.

schweizerischen Volkszählungen gewesen. Die **kleinräumlichen geographischen und administrativen Strukturen des Landes und sein föderalistischer Aufbau** würden dieses Interesse und die hohe Nachfrage erklären.<sup>198</sup>

Wir möchten Sie innerhalb dieses Erwerbstätige am Wohn- und am Arbeitsort, Gebäude und Wohnungen sowie die Hauptmerkmale Geschlecht, Alter, Heimat, Wohnsitzkategorie, Haushalt, berufliche Aktivität und Verkehrsmittel als **Minimalprogramm für eine Vollerhebung** ansehen. **Dieser Minimalset müsse um diejenigen Elemente ergänzt werden, die für die Bestimmung vergleichender Grundgesamtheiten nötig seien.**<sup>199</sup> Sie begründen den Umfang des Fragebogens damit, dass die Volkszählung 1990 unter der Prämisse, den Fragebogen gegenüber 1980 zu kürzen, gestanden habe. Die Erfahrungen mit der Zählung 1990 haben jedoch gezeigt, dass **Widerstand gegen die Zählung nur in untergeordnetem Masse auf einen zu umfangreichen Fragenkatalog zurückzuführen gewesen sei**; allenfalls hätten einzelne Fragen sensible Bereiche tangiert. **Der Umfang des Fragebogens der Zählung 2000 dürfe daher grösser sein als der bisherige.**<sup>200</sup>

Die Arbeitsgruppe hält weiter fest, das **Auswertungsprogramm** von 1990 sei reich, doch in der Realisierung zeitaufwendig und teuer gewesen. Deshalb müsse für die Zählung 2000 versucht werden, **die 1990 erarbeiteten Unterlagen inhaltlich und materiell so rasch als möglich aufgrund der gemachten Erfahrungen zu verbessern und für den neuen Zensus aufzubereiten.**<sup>201</sup>

Als Ziel 5 für den Zensus 2000 formuliert die Arbeitsgruppe: **"Die Vorbereitung der Zählung 2000 muss massiv intensiviert werden."**<sup>202</sup> Dahinter steht folgendes Argument: **Rechtliche und terminliche Unsicherheiten hätten die Arbeiten der Vorberei**

---

<sup>197</sup> Ebenda, S. 9.

<sup>198</sup> Ebenda, S. 10.

<sup>199</sup> Ebenda, S. 10.

<sup>200</sup> Ebenda, S. 15.

<sup>201</sup> Ebenda, S. 16.

<sup>202</sup> Ebenda, S. 17.

tungsphase der Volkszählung 1990 erschwert. Wenn die Daten der Zählung 2000 schneller vorliegen sollen als bisher, dann müssten die wesentlichen Weichenstellungen früher vorgenommen werden; sie dürften dann im Gefolge "nur mehr in Ausnahmefällen" in Frage gestellt werden. Das heisst nun u. a., **dass der Fragebogen spätestens 1995 in einer definitiven Fassung bestimmt sein sollte.**<sup>203</sup>

Auf den Einfluss der internationalen Empfehlungen auf die vergangene und die kommende Volkszählung sind wir in Kapitel 4.7, Empfehlungen internationaler Organisationen für den Personenfragebogen, eingegangen. Wir haben dort festgehalten, dass diese Vorschläge 1990 in weitem Masse erfüllt worden sind, was ebenfalls der Meinung der Arbeitsgruppe "Konzept" entspricht. Dennoch plädiert sie für eine bessere Berücksichtigung der internationalen Empfehlungen. In den Fragebogen 2000 seien einige davon aufgenommen worden.<sup>204</sup> Näheres hierzu ist dem erwähnten Kapitel zu entnehmen.

Zum Informationsauftrag der Volkszählung gehört die Frage der **Gewichtung und Verknüpfung der Grundgesamtheiten**. Die Arbeitsgruppe "Konzept" diskutiert diesen Aspekt in einem Unterkapitel. Die **Verknüpfung der Personen- und Haushaltserhebung** einerseits und der **Gebäude- und Wohnungserhebung** andererseits erlaube die Verbindung zwischen strukturellen Merkmalen der Bewohner und Haushalte und den Angaben über die Gebäude oder Wohnungen. Damit könnten z. B. die **Wohnbelegung, die Haushaltsstruktur und Lebensbedingungen der Bewohner oder die Merkmale der verschiedenen Bewohnergruppen nach Gebäudebesitz etc.** erfasst werden. Wir möchten wir **Kontroll- und Korrekturmassnahmen**, was indirekt zu einer generellen Qualitätssteigerung und Vollständigkeitskontrolle führe.<sup>205</sup> Die Arbeitsgruppe kommt zum Schluss, dass es die **analytische Aufgabe der Zählung nahelege, die bisherigen Verknüpfungen auch in der Zählung 2000 zu gewährleisten**. Zur Grundstruktur der schweizerischen Volkszählung würden drei Verknüpfungen gehören:

---

<sup>203</sup> Ebenda, S. 17.

<sup>204</sup> Ebenda, S. 19.

<sup>205</sup> Ebenda, S. 20.

- **"Personen - Haushalte (seit jeher erfolgt, früher in der Auswertung limitiert);**
- **Haushalte - Wohnungen (seit 1960 durchgeführt);**
- **Wohnungen - Gebäude (seit 1970 durchgeführt)."**<sup>206</sup>

Die Arbeitsgruppe nennt verschiedenen Gründe, die für die Beibehaltung dieser Verknüpfungen sprechen (u. a. wichtig für den Informationsgehalt der Wohnungserhebung), bevor sie auf die **Pendlererhebung und die BUR-Verknüpfung** zu sprechen kommt. Hier ist daran zu erinnern, dass die Grundgesamtheit Erwerbstätige am Arbeitsplatz, die durch den Personenfragebogen erhoben wird, der Bestimmung der Pendlermobilität dient. Es handelt sich um eine Selbstdeklaration der Erwerbstätigen, die nicht anhand der Angaben der Betriebe überprüft werden kann.<sup>207</sup> Die für die Pendlererhebung entscheidende Verbindung zwischen den Personen (Erwerbstätigen) und ihren Arbeitsplätzen sei 1990 durch die BUR-Verknüpfung erfolgt. Der Beizug dieses Parallelregisters habe den Verzicht auf einige Fragestellungen zur Grösse und Wirtschaftsart der Betriebe, in denen die Erwerbstätigen arbeiteten, erlaubt.<sup>208</sup>

Eine **Verknüpfung aller Grundgesamtheiten strebt die Arbeitsgruppe nicht an**. Als Gründe nennt sie Probleme bezüglich des Datenschutzes und einen zu grossen Aufwand bei der Datenaufbearbeitung. **Sie tritt aber dafür ein, die Erhebung neu auf alle Gebäude (bisher: nur solche mit Wohnzweck) auszudehnen.**<sup>209</sup> Hinsichtlich des 10jährigen **Erhebungsrhythmus** des Zensus sei besprochen worden, welche Vorteile eine **Verkürzung des Erhebungsintervalles** bringen würde (z. B. auf fünf Jahre wie in Kanada und Schweden). Die "Konzept"-Gruppe führt fünf Vorteile auf - darunter etwa die **verbesserten Grundlagen für Zeitvergleiche oder organisatorische und materielle Vereinfachung in der Durchführung** - und fügt weiter an:

---

<sup>206</sup> Ebenda, , S. 21.

<sup>207</sup> Ebenda, S. 20.

<sup>208</sup> Ebenda, S. 21.

<sup>209</sup> Ebenda, S. 22.

"Selbstverständlich kann eine Verkürzung des Erhebungsrhythmus frühestens im ersten Jahrzehnt des nächsten Jahrhunderts ins Auge gefasst werden. Ein solcher Schritt würde jedoch eine **Gesetzesänderung bedingen, was die Zählung von 2000 kompromittieren könnte. In der Vorbereitungsphase des Zensus 2000 sollte unserer Ansicht nach die Wünschbarkeit einer "Zwischenrechnung" abgeklärt werden.**"<sup>210</sup>

Eine Aenderung des **Erhebungsdatums** (Vorverlegung um sechs Monate aufgrund einer zu erwartenden Empfehlung der zuständigen EG-Kommission) hätte gewisse inhaltliche Anpassungen zur Folge (Bestimmen der Grundgesamtheiten für Zeitvergleiche) und organisatorische Konsequenzen, die möglichst früh abgeklärt werden sollten. Der wichtigste Schritt sei jedoch die Aenderung des Volkszählungsgesetzes.<sup>211</sup>

Die Arbeitsgruppe erwähnt schliesslich ihre **Umfrage bei den statistischen Aemtern über die Datenverwendung aus der Volkszählung für kantonale und kommunale Zwecke**. 22 Fragebogen wurden versandt; 21 schliesslich ausgewertet (13 von DRSA-Mitgliedern, 8 von GORT-Mitgliedern; 15 von Kantonen, 6 von Städten).<sup>212</sup> **Die Auswertung zeige, dass ausser beim Einwohnerbestand und bei den "einfachen demographischen Merkmalen" (Geschlecht, Nationalität, Zivilstand, Alter und/oder Konfession) nur in Einzelfällen eigene, von der Volkszählung völlig unabhängige Datenquellen bestehen würden:**

**"Vor allem beim Gebäude- und Wohnungsbestand dienen die Daten häufig als Ausgangspunkt für eigenen Fortschreibungen.** Ueberhaupt keine Daten bzw. keine eigenen Fortschreibungen haben die regionalen statistischen Stellen meistens in den Bereichen 'übrige demographische Merkmale', 'Erwerbszugehörigkeit', 'Pendler', 'Arbeitsort', 'Familienstruktur', 'Haushaltsstruktur', 'Wohnungsmerkmale' und 'Verknüpfung Wohnungen/Personen'."<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup> Ebenda, S. 23.

<sup>211</sup> Ebenda, S. 24.

<sup>212</sup> Ebenda, S. 29.

<sup>213</sup> Ebenda, S. 30.

Als **Fazit der Umfrage** könne festgestellt werden, **dass die regionalen statistischen Stellen auch heute noch die Daten aus der Volkszählung in vielen Bereichen als einzige Quelle besitzen würden bzw. nur dank der periodischen Bestandserhebung in der Volkszählung ihre Fortschreibung machen und/oder überprüfen könnten. Eine noch grössere Bedeutung hätten die Zahlen aus der Volkszählung bei den kleinräumigen Daten unterhalb des Niveaus der Gemeinde, indem in vielen Fällen die gemeindeweise vorhandenen Daten nicht räumlich tiefer disaggregiert werden könnten.**<sup>214</sup>

Neben dem Nutzen der Volkszählung 1990 hatte die Arbeitsgruppe "Konzept" auch die Entwicklung der Volkszählung in den vergangenen Jahrzehnten darzustellen (Punkt 4 des Auftrags). Vor allem bei der Präsentation des neuen Fragebogens kommt die Gruppe auf diesen Aspekt zu sprechen, wenn sie sich über die projizierten Fragen äussert. Teil II des Berichts macht nämlich **"Vorschläge zum Inhalt der Volkszählung 2000"**; es ist ein Versuch, "die generellen Ueberlegungen konkreter umzusetzen". Die Arbeitsgruppe habe sich vor knapp einem Jahr das Ziel gesetzt, einen Fragebogenkatalog zu entwerfen: **"Dieses Vorgehen führte von der Erörterung wünschbarer Themen zu methodischen und synthetischen Arbeiten an einem konsistenten Konzept."**<sup>215</sup> Besonderes Gewicht sei auf die Begründung und Erklärung der gewählten Ansätze gelegt worden, wobei auch der Entwicklung von alternativen Lösungen ein gewisser Spielraum zugestanden worden sei.

Wir führen hier die Begründungen der Fragen und die erörterten Alternativen nicht eingehend auf, da sie ja primär den Zensus 2000 betreffen. Pauschal sei festgehalten, dass in der Regel in einer Einleitung angegeben ist, seit wann die Frage gestellt wird, mit welcher Problematik sie im politischen und sozialen Umfeld verknüpft ist und welche anderen Länder sie stellen bzw. auf sie verzichten. Für uns sind jene Abschnitte von besonderem Interesse, die auf die Formulierung der Frage auf dem Bogen 1990 eingehen, um anschliessend Folgerungen für die Formulierung 2000 zu ziehen. Die einzelnen Fragen und die für uns relevanten Aussagen sind im folgenden aufgelistet:

---

<sup>214</sup> Ebenda, S. 30.

<sup>215</sup> Ebenda, S. 45.

- **Stellung im Haushalt:** 1990 sei, neben unproblematischen Bereichen, u. a. die Sammelkategorie "anderer Haushaltsvorstand" konzeptionell störend gewesen. Diese Frage soll in der Volkszählung 2000 nicht mehr im Fragebogen erhoben werden, sondern auf dem Umschlag. Vorteil: Eine einzige Person füllt diesen aus, kann so, sich als Bezugspunkt nehmend, das ganze Beziehungsgeflecht innerhalb des Haushalts angeben. Alternative: ersatzlose Streichung, verbunden mit einem automatischen Programm zur Generierung der Beziehungen (das kanadische Ableitungsmodell z. B. solle herkömmlichen Direktbefragungen sogar überlegen sein). Der Fragebogensvorschlag 2000 sieht eine detailliertere Zivilstandsbiographie vor, was diese Alternative begünstigt.<sup>216</sup>
- **Doppelter Wohnort:** Ist 1990 an zwei Stellen erfasst worden: a) Umschlag für Personenhaushalte; b) Frage 5 auf dem Bogen. Letztere habe u. U. für einige Verwirrung gesorgt, weshalb für 2000 vorgeschlagen wird, den zweiten Wohnort auf dem Haushaltsumschlag selbst zu erfassen.<sup>217</sup>
- **Geburtsort und Wohnort vor 5 Jahren:** Diese Fragen sollen, weitgehend unverändert, beibehalten werden; sie sind im wesentlichen "offen" formuliert, weshalb ein beträchtlicher Codierungsaufwand anfällt. Alternative Lösungen werden nicht präsentiert, hingegen wird auf alternative Fragestellungen hingewiesen, die - weil zu aufwendig in der Zählung - nicht in den Vorschlag aufgenommen wurden (z. B. Frage nach der Dauer des Aufenthalts am jetzigen Wohnort; Erfassung der Mobilitätsbiographie oder der beruflichen Mobilität).<sup>218</sup>
- **Zivilstand:** Auf 1990 wird nur indirekt Bezug genommen; die Möglichkeiten der Erfassung getrennt lebender Ehepartner wird diskutiert.<sup>219</sup>
- **Heimat/Nationalität:** Diese 1990 in einer grundlegend geänderten Fassung gestellte Frage soll im wesentlichen in dieser Form für die Volkszählung 2000 übernommen werden. Neu sollen die Zusatzfragen 'Erwerb des Schweizerbürgerrechts' und 'doppelte Staatsbürgerschaft' von Schweizern gestellt werden.<sup>220</sup>

---

<sup>216</sup> Ebenda, S. 61 - 63.

<sup>217</sup> Ebenda, S. 64f.

<sup>218</sup> Ebenda, S. 67 - 69.

<sup>219</sup> Ebenda, S. 70f.

<sup>220</sup> Ebenda, S. 72f.

- **Hauptsprache und Umgangssprache:** "Diese Frage umfasste 1990 drei Teile, nämlich die Hauptfrage nach der 'Sprache' und zwei Unterfragen nach den 'regelmässig gesprochenen Sprachen' und zwar 'zu Hause, mit den Angehörigen' und 'in der Schule, im Erwerbsleben'." Die beiden Unterfragen seien erstmals in einer Schweizer Volkszählung aufgenommen worden. Ihre Ergebnisse seien interessant. Die erste sei allerdings vollständiger ausgefüllt worden und inhaltlich aussagekräftiger als die zweite. Die Fragen würden der Erfassung des Sprachverhaltens mehrsprachiger Personen und damit der Messung der sprachlichen Integration von Fremdsprachigen und des Dialektgebrauches dienen. Beide Frageteile sollen in der Zählung 2000 berücksichtigt werden (die Hauptfrage in etwas anderer Formulierung).<sup>221</sup>
- **Konfession:** 1990 ist diese Frage als eine halboffene gestellt worden. Es wurde nicht zwischen formaler (legaler) und tatsächlicher (aktiver) Zugehörigkeit unterschieden. 98,5% der erfassten Personen gemäss wirtschaftlicher Wohnsitzdefinition haben diese Frage 1990 beantwortet. Die Nichtbeantwortungsquote betrug 1,5% und damit nur unwesentlich mehr als 1980. Die stark gestiegene Zahl der sich als konfessionslos bezeichnenden Personen hat das BFS zu näheren Abklärungen veranlasst (Ueberprüfung mittels des Einwohnerregisters der Stadt Bern). Es interessierte, ob sich unter den "Konfessionslosen" nicht auch Personen mit legaler Zugehörigkeit zu einer Kirche befänden. Resultat: Im Falle der Stadt Bern stimmen die Aussagen der Volkszählung über die Konfessionszugehörigkeit mit der legalen Situation gemäss Einwohnerkontrolle recht gut überein. **Die Frage nach der Konfession soll in der Volkszählung 2000 beibehalten werden** (mit geschlossener Fragestellung, um den Kodieraufwand zu verringern).<sup>222</sup>
- **Fruchtbarkeit:** Die Erhebung dieses Merkmals hat 1980 vielfach zu Protesten geführt; 1990 wurde deshalb darauf verzichtet. Im Zensus 2000 soll die Frage wieder figurieren (Zahl und Jahr der Geburten). Weshalb? - "L'utilisation du recensement pour le suivi et **l'étude de la fécondité en Suisse est tout à fait indispensable et complète grandement la connaissance que l'on a de la fécondité au travers des statistiques du mouvement de la population** (statistiques des naissances)."<sup>223</sup> Die

---

<sup>221</sup> Ebenda, S. 74f.

<sup>222</sup> Ebenda, S. 77 - 79.

<sup>223</sup> Ebenda, S. 80.

Fruchtbarkeit jeder Frauengeneration oder die "promotion de mariage" könne nur durch die Volkszählung ermittelt werden. Um grössere Akzeptanzprobleme zu umgehen, will man die **Frage neu an alle Frauen stellen**; 1980 war sie nur an die verheirateten Frauen gerichtet gewesen, was vor allem unter den nicht-verheirateten Frauen mit Kind zu Protesten geführt habe. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Problematik der Adoptivkinder beiseite zu lassen, und stellt zudem die Frage, ob man nicht auch den Geburtsmonat der Kinder kennen sollte.<sup>224</sup>

- **Ausbildung und höchster Ausbildungsabschluss:** Seit 1941 gestellte Frage; 1990 wurde erstmals der Versuch unternommen, die Ausbildungsbiographie zu eruieren. Weiteres Novum 1990: Frage nach der gegenwärtigen Ausbildung (Hinweis der Arbeitsgruppe: im internationalen Umfeld "eher ausnahmsweise" erfragtes Merkmal). Das Verbinden von mehreren Frageinhalten und -formen habe gewisse Verständnisschwierigkeiten bereitet. Im Fragebogen 2000 ist die Frage vereinfacht und neu strukturiert gestellt.<sup>225</sup>
- **Hauptbeschäftigung / Erwerbssituation: Eine "fundamentale Frage der Volkszählung";** sie soll in der Volkszählung 2000 im wesentlichen in der 1990 gestellten Form erhoben werden. Einige Kategorien sollen abgeändert werden; neu wird die Kategorie 'regelmässige freiwillige Arbeit' eingeführt.<sup>226</sup>
- **Wöchentliche Stundenzahl für diverse Aktivitäten:** Neben der Aufnahme der oben genannten Kategorie ist im Fragebogen auch die 1990 nicht erhobene Stundenzahl für die Arbeitsdauer im eigenen Haushalt als Merkmal vorgesehen. Die Frage ist also erweitert worden; dies erlaube, die Bedeutung der einzelnen Aktivitäten einzustufen. Die Arbeitsdauer im eigenen Haushalt ist 1980 gestellt worden, hat aber mittelmässige Ergebnisse ergeben. Eine Pilotzählung soll Aufschluss darüber geben, ob die von der Arbeitsgruppe empfohlene offene Form in der Volkszählung 2000 zur Anwendung kommt.<sup>227</sup>
- **Arbeitsort und Adresse des Arbeitgebers:** Die Frage soll in fast identischer Form wie 1990 gestellt werden. **Ihre statistische, ökonomische und (verkehrs-) planerische Relevanz wird mit verschiedenen Argumenten unterstrichen.** Weiter erwägt

---

<sup>224</sup> Ebenda, S. 80.

<sup>225</sup> Ebenda, S. 81 - 84.

<sup>226</sup> Ebenda, S. 85f.

die Arbeitsgruppe: "On pourrait aussi objecter que le recensement ne renseigne que sur les mouvements pendulaires, alors que l'on distingue encore de nombreux autres mouvements de trafic durant la journée. Cependant il s'agit là des points critiques et si le système fonctionne aux période de charge maximale, il fonctionnera également aux autres moments de la journée."<sup>228</sup>

- **Zeitbedarf für den Arbeitsweg:** Um präzisere Durchschnittswerte ermitteln zu können, sollen - im Unterschied zu 1990 - nicht mehr sechs bestimmte Zeitangaben vorgegeben werden, sondern es soll der exakte Zeitbedarf im Fragebogen eingetragen werden können. Die offene Fragestellung erhöht den Kodieraufwand. Die Arbeitsgruppe begründet die neu zu erhebende wöchentliche Frequenz des Arbeitsweges (Phänomen der Teilzeitarbeit; doppelter Wohnort) und erörtert die Einführung der neuen Frage nach der wöchentlichen Pendlertätigkeit nach den Zweitwohnsitzen (in ökonomischer Hinsicht für zahlreiche Regionen wichtig).<sup>229</sup>
- **Berufliche Stellung:** 1990 erwartete man - nicht erwünschte - Mehrfachantworten bei diesem seit 1860 erhobenen Merkmal. Die Fehlerquote (inkl. fehlende Fälle) habe je nach Gebiet 3,4 bzw. 5,5 betragen. Für die Volkszählung 2000 zieht die Arbeitsgruppe den Schluss, dass die Fragen des neuen Personalfragebogens auf mehrere Personengruppen aufgeteilt werden sollten (Unterscheidung Erwerbs- und Nichterwerbspersonen). Weitere Folgerungen: Zweiteilung der Frage nach der beruflichen Stellung (angestellt/selbständig); Ausbau der bestehenden Kategorien etc.<sup>230</sup>
- **Berufliche Tätigkeit:** 1990 sei diese offene Frage, eine Standardfrage der schweizerischen Volkszählungen, in erster Linie an Erwerbspersonen gerichtet gewesen; Nichterwerbspersonen seien aufgefordert gewesen, ihre zuletzt ausgeübte Tätigkeit aufzuführen. Diese Verknüpfung von zwei durch ihre Erwerbssituation sich unterscheidenden Bevölkerungsgruppen habe bei der Plausibilität gewisse Komplikationen mit sich gebracht. Zudem sei die Formulierung 1990 ungenau gewesen ("Welche Tätigkeit, welchen Beruf üben Sie zur Zeit aus?" Lehrer konnten z. B. auch mit 'unterrichten' antworten; bei der Kodierung anhand des Berufsregisters könne dann nicht in jedem Fall auf einen Lehrer geschlossen werden.) Konsequenzen für den

---

<sup>227</sup> Ebenda, S. 87.

<sup>228</sup> Ebenda, S. 88f.

<sup>229</sup> Ebenda, S. 90 - 92.

Fragebogen 2000: es wird nur nach "Beruf" gefragt, Erwerbs- und Nichterwerbspersonen sind je eigene Frageblöcke zugeordnet.<sup>231</sup>

- **Art der Arbeit:** Diese Neuerung im eidgenössischen Zensus sei durch die französischen, belgischen und deutschen Volkszählungen angeregt worden. Die Erhebung der Art der Arbeit sei nicht nur ihrer selbst wegen interessant, sondern auch wegen möglichen Verknüpfungen mit anderen Variablen.<sup>232</sup>
- **Fragen an nicht erwerbstätige Personen:** 1990 ist auf dem Fragebogen zu diesem Aspekt nicht ein eigener Frageblock bezeichnet gewesen; die Fragen waren mit jenen an die Erwerbstätigen vermischt, was zu zahlreicher Verwirrung geführt habe.<sup>233</sup>

Gemäss unserer Fragestellung gehen wir auf Teil IIB des Berichts, der sich mit der Gebäude- und Wohnungserhebung befasst, nicht ein.

### *Fazit*

Der Aufgabenbereich der Arbeitsgruppe "Konzept" beinhaltet die Festlegung des Informationsauftrages der Volkszählung. Die Fragen rund um den Informationsauftrag der Volkszählung werden denn auch eingehend diskutiert. Aus Gründen des analytischen Reichtums, der räumlichen und zeitlichen Vergleichbarkeit, der Verknüpfung von Grundgesamtheiten sowie der referenziellen Aufgaben für andere Statistikbereiche wird für die Beibehaltung der Volkszählung als "Vollerhebung nach mehr oder weniger traditionellem Muster" plädiert.<sup>234</sup> Gegenüber 1990 wird für die Volkszählung 2000 eine Neugewichtung verschiedener Fragen erörtert und ein Ausbau des Fragenkatalogs vorgeschlagen. **Weil die Arbeitsgruppe sich aber schon zu Beginn ihrer Arbeit an den beiden Grundprämissen - eine Volkszählung im Rahmen der geltenden rechtlichen Regelungen und eine Volkszählung mit einem Fragebogen im Umfang desjenigen von 1990 - orientierte, hat sie sich in dem Sinn eingeschränkt, dass von einer wirklichen Neukonzeption der Volkszählung nicht gesprochen werden kann.**

---

<sup>230</sup> Ebenda, S. 93 -95.

<sup>231</sup> Ebenda, S. 96.

<sup>232</sup> Ebenda, S. 97 - 99.

<sup>233</sup> Ebenda, S. 100f.

<sup>234</sup> Ebenda, S. 3.

#### **4.9.5 Fazit: Der Informationsauftrag der Volkszählung aus der Sicht der analysierten Dokumente**

Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe "Zählungen 1990" berücksichtigend, trat das BFS 1985 für einen im Vergleich zu 1980 reduzierten Fragebogen für die Volkszählung 1990 ein. Die in der Volkszählung nicht länger gestellten Fragen sollten - falls dazu geeignet - in neu einzuführende Mikrozensen integriert werden. Ohnehin galt als erwiesen, dass die Volkszählung, trotz des kontinuierlichen Ausbaus ihres Fragenkatalogs in der Vergangenheit, den statistischen Informationsbedarf von Staat und Gesellschaft seit Jahrzehnten nicht vollständig abzudecken vermochte.

Bei der **Bestimmung des Informationsauftrages der Volkszählung** wurde in den untersuchten Dokumenten mehrfach auf die Ergebnisse einer Umfrage bei Datenbenutzern aus Bundesämtern und Hochschulen Bezug genommen. Die wichtigsten Verwendungszwecke der Volkszählungsdaten bestimmten die Interpretation des Informationsauftrages. Als wichtige und unbedingt in einer Volkszählung zu erhebende Merkmale wurden die allgemeinen demographischen Daten (Geschlecht, Alter, Zivilstand, Heimat, Sprache) bezeichnet. An spezielleren Merkmalen waren jeweils die betroffenen Datenabnehmerkreise interessiert. Auf die Erfassung sensibler Daten sollte verzichtet werden. Zu diesen wurden etwa die Fragen nach Konfession und nach den Lebendgeburten gezählt.

Das BFS machte geltend, dass es selber nicht allein Datenerheber, sondern auch wichtiger Datenbenutzer sei, weshalb es über Art und Umfang der Zählung letztlich zu bestimmen habe.

Im **Vernehmlassungsverfahren** zur Verordnung über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990 wurde ein gegenüber 1980 wesentlich **reduzierter Fragenkatalog** den interessierten Kreisen unterbreitet. Mit dieser Reduzierung trug das EDI der im Anschluss an die 80er Zählung formulierten Kritik Rechnung.

In der Vernehmlassung zur Verordnung über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung wurde die Kürzung des Personenfragebogens prinzipiell begrüßt. Verschiedenen Kreisen ging die Reduktion allerdings zu weit, weshalb auch Anträge auf Wiederaufnahme

gestrichener Themenkomplexe gestellt wurden. Vor allem der geplante Verzicht auf die Frage nach der Konfession war strittig; kirchliche Kreise forderten ihre Beibehaltung.

Eine **Expertenanalyse** aus dem Jahr 1987 kam zum Befund, dass der gekürzte Personenfragebogen wichtige Klassifizierungen und Quervergleiche verunmögliche sowie Zeitreihen unterbreche, weshalb **eine teilweise Wiederaufnahme der gestrichenen Fragen** erwogen werden müsse. Diese Argumente führten dazu, dass der Fragenkatalog für die Volkszählung 1990 wieder erweitert und beispielsweise auch die Frage nach der Konfession gestellt wurde.

Im Nachgang der Volkszählung 1990 fasste die Arbeitsgruppe "Konzept" ihre Ueberlegungen zum Konzept der Volkszählung 2000 und ihre Vorschläge zum Inhalt des Fragebogens in einem Bericht zusammen. Die Fragen rund um den Informationsauftrag der Volkszählung wurden eingehend diskutiert. Aus Gründen des analytischen Reichtums, der räumlichen und zeitlichen Vergleichbarkeit, der Verknüpfung von Grundgesamtheiten sowie der referenziellen Aufgaben für andere Statistikbereiche wurde für die Beibehaltung der Volkszählung als "Vollerhebung nach mehr oder weniger traditionellem Muster" plädiert.<sup>235</sup> Gegenüber 1990 wurde für die Volkszählung 2000 eine Neugewichtung verschiedener Fragen erörtert und ein Ausbau des Fragenkatalogs vorgeschlagen. Der Informationsauftrag der Volkszählung wurde nicht eigens definiert. Hingegen wurden die verschiedenen Aufgaben der Volkszählung systematisch beschrieben.

## **4.10 Personenfragebogen der eidgenössischen Volkszählung und die internationalen Empfehlungen**

### **4.10.1 Zur tabellarischen Uebersicht**

In der tabellarischen Uebersicht sind die in den schweizerischen Volkszählungen 1980 und 1990 gestellten Fragen sowie jene zweier Fragebogenentwürfe (1987 und 1994) stichwortartig wiedergegeben, wobei auch die erfragten Ausprägungen aufgeführt sind.

---

<sup>235</sup> Ebenda, S. 3.

Den schweizerischen Volkszählungsmerkmalen sind die internationalen Empfehlungen gegenübergestellt. Schliesslich ist in der Kolonne rechts aufgeführt, welche rechtlichen Grundlagen die Erhebung eines bestimmten Merkmals legitimieren.

Im Zentrum der tabellarischen Darstellung steht der Fragebogen der Volkszählung 1990, auf dessen Fragenreihenfolge die Uebersicht aufbaut. Ein kurzer Blick auf die Tabellen macht anhand der differenzierteren Antwortmöglichkeiten deutlich, dass 1990 im Vergleich zu 1980 vermehrt geschlossene oder halboffene Fragestellungen gewählt worden sind. Der Fragebogenentwurf für die Volkszählung 2000 setzt diese Tendenz konsequent fort. Die tabellarische Uebersicht verdeutlicht weiter, welche Fragen im Unterschied zu 1980 in der letzten Volkszählung nicht mehr gestellt wurden, welche im Jahre 2000 wieder gestellt werden sollen und welche Bedeutung die internationalen Empfehlungen dem jeweiligen Merkmal beimessen.

In der Spalte Informationsauftrag/Rechtslage wird auf das Bundesgesetz über die Volkszählung und die entsprechenden Verordnungen nicht hingewiesen, da ersteres das Erhebungsprogramm nicht präzisiert, während letztere die zu erhebenden Merkmale jeweils einzeln auflisten. Ausgeklammert bleibt ebenfalls das BStatG, hingegen wird in dieser Spalte auf die betreffenden Verfassungsartikel hingewiesen.

Der von der Arbeitsgruppe "Konzept" erstellte erste Entwurf eines möglichen Fragebogens für die Volkszählung 2000, steht, so wird von der Arbeitsgruppe eingeräumt, zweifellos etwas im Widerspruch zu einzelnen von der Arbeitsgruppe formulierten Thesen. Die Verantwortlichen der Zählung könnten diesen Entwurf möglicherweise als Herausforderung empfinden, als Anstoss in einer schwierigen Phase, sich anstatt auf ein reduziertes Projekt auf ein umfangreicheres einstellen zu müssen, fügt die Arbeitsgruppe in ihrem Bericht zu diesem Aspekt an.<sup>236</sup> Sie gibt weiter eine Reihe von Prämissen bekannt, die sie bei ihrer Arbeit geleitet hat und nimmt dabei auch auf die Volkszählung 1990 Bezug. In der Folge werden die wichtigsten Prämissen wiedergegeben, weil sie die

---

<sup>236</sup> BEGLEITGRUPPE CENSUS (1994), Volkszählung 2000, Ueberlegungen zum Konzept der Volkszählung 2000 und Vorschläge zum Inhalt des Fragebogens, Bericht der Arbeitsgruppe "Konzept", Lausanne, S. 58.

Sicht dieses Expertengremiums verdeutlichen und allgemeine Grundsätzen und Einschätzungen der Fragebogengestaltung zu bedenken geben.

- "Wir legen grundsätzlich weniger Wert darauf, dem Fragebogen ein möglichst leichtes und luftiges Aussehen zu verleihen. Die Zählung 1990 hatte allzu stark unter dem Damoklesschwert der Reduktion des Fragebogenumfanges gelitten. Wenn wir eine gedrängtere und umfangreichere Darstellung vorschlagen, so bedeutet dies jedoch keineswegs, dass wir dies auf Kosten der Verständlichkeit vornehmen wollen."
- "Die relative Erhöhung der Komplexität des Fragebogens kann in Kauf genommen werden, denn sie hat allenfalls Konsequenzen auf die Qualität einzelner Fragen, jedoch weniger auf die Gesamtstruktur eines ausgefüllten Bogens. Mittels automatischer Tests sollte es möglich sein, isolierte Inkonsistenzen zu identifizieren und zu korrigieren (oder zu löschen)."
- "Der Fragebogen versuchte, mehr geschlossene Fragen als bisher zu verwenden, um den Codifizierungsaufwand herabzusetzen. Dies betraf die Bereiche 'Konfession' und 'Ausbildung'."
- "Der Fragebogen 2000 enthält zur besseren Strukturierung einzelne Filter, die sich an Teilmengen der Population wenden. Dies betrifft in erster Linie den wirtschaftlichen Teil des Personenfragebogen, in dem die Ausbildungsfragen und die Erwerbssituation am Anfang stehen, da sie alle über 15jährigen betreffen. (...) Zu diesem Vorgehen haben die ungünstigen Erfahrungen von 1990 geführt, wo die Unterscheidung zwischen Erwerbstätigen und ehemals Erwerbstätigen in vielen Fällen unklar war."
- "Die Erläuterungen, die noch 1990 auf einem separaten Blatt verzeichnet waren, sind für die kommende Zählung in die Fragen integriert worden. Dieser Entscheid wurde gefällt, da unserer Ansicht nach 1990 die Erläuterungen von vielen Befragten nicht beigezogen worden sind."<sup>237</sup>

---

<sup>237</sup> Ebenda, S. 58.

Diese Prämissen lassen Rückschlüsse auf den Fragebogen 1990 zu: Seine Komplexität war - so kann jedenfalls aus der Einschätzung dieser Arbeitsgruppe geschlossen werden - nicht allzu hoch. Eine "bessere Strukturierung" des Fragebogens, automatische Tests zur Identifizierung und Korrektur von isolierten Inkonsistenzen, vermehrt geschlossene Frageformulierungen und die Integrierung der Erläuterungen auf dem Fragebogen und anderes sollen im Jahr 2000 dafür sorgen, dass der gegenüber 1990 ausgeweitete Fragenkatalog qualitativ gute Volkszählungsergebnisse liefert.

| Merkmale <sup>238</sup> / Zählung                         | Fragebogen Volkszählung 1980 <sup>239</sup>   | EDI Vernehmlassung 1987 Volkszählung; Fragenkatalog (Personenfragebogen)   | Fragebogen Volkszählung 1990  | Arbeitsgruppe Konzept Vorschläge zum Inhalt der Volkszählung 2000 <sup>240</sup>  | Internationale Empfehlungen <sup>241</sup>   | Informationsauftrag / Rechtslage  |
|---|---|--|---|---|--|---|
| Hilfsmerkmale   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zählgemeinde</li> <li>• Haushaltsnummer</li> <li>• Fragebogennummer</li> <li>• Zählkreis</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinde und Adresse des zivilrechtlichen Wohnsitzes</li> <li>• Gemeinde und Adresse des wirtschaftlichen Wohnsitzes</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Name</li> <li>• Geschlecht</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Name, Vorname</li> <li>• Gemeinde</li> <li>• Zählkreis</li> <li>• Haushaltsnummer</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>keine Angaben</b></li> <li>• <b>Wohngemeinde</b></li> </ul> <p>(1)</p>   | BV Art. 72, Abs. 2 und Bundesgesetz über die politischen Rechte Art. 16, Abs. 1 |
| Name  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Name</li> <li>• Vorname</li> </ul> <p>(1)</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Name</li> <li>• Vorname</li> <li>• Geburtsdatum</li> <li>• Tag</li> <li>• Monat</li> <li>• Jahr</li> </ul> <p>(1)</p>           |   |   |  |   |
| Wohnort   |   |  |   |   | <p><b>Wohnort</b><br/>(auf die Probleme der Bestimmung wird speziell eingegangen (Doppelzählungen). Es wird offengelassen nach welchen Kriterien der Wohnort bestimmt wird (rechtlicher- oder wirtschaftlicher Wohnsitz))</p> <p>(1)</p>   |   |
| Geburtsdatum und Wohnge-<br>meinde zur<br>Zeit der Geburt |   | explizit nicht gefragt<br>(3.1.3)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geburtsdatum</li> <li>• Tag</li> <li>• Monat</li> <li>• Jahr</li> <li>• Wohngemeinde zur Zeit der Geburt</li> <li>• Kanton / bei Ausländern</li> <li>• Staat</li> </ul> <p>(1)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geburtsdatum</li> <li>• Tag</li> <li>• Monat</li> <li>• Jahr</li> </ul> <p>(1)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wohngemeinde zur Zeit der Geburt (bei Spitalgeburt Wohnort der Mutter)</li> <li>• Kanton / bei Ausländern</li> <li>• Staat</li> </ul> <p>(2 A)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>weder bei den wesentlichen noch bei den zusätzlichen Merkmalen gefragt</b></li> <li>• <b>Geburtsland oder Heimatland (nationalité juridique)</b></li> </ul> <p>(6)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Alter</b></li> </ul> <p>(4)</p> |   |
| Geburtsdatum  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geburtsdatum</li> <li>• Tag</li> <li>• Monat</li> <li>• Jahr</li> <li>• Jahrhundert</li> <li>• Jahrzehnt</li> </ul> <p>(2)</p> |  |   |   |  |   |

<sup>238</sup> Die Nummern in Klammer ( ) beziehen sich auf die Nummer der Frage im jeweiligen Fragebogen.

<sup>239</sup> In Art. 2, Abs. 1a der Verordnung über die eidgenössische Volkszählung 1980 sind die zu erhebenden Merkmale nicht separat aufgeführt, sondern in einem Stichwort zusammengefasst.

<sup>240</sup> Grossbuchstaben bei den in Klammern gesetzten Fragennummern beziehen sich auf den entsprechenden Frageblock (A = 1. Frageblock; B = 2. Frageblock).

<sup>241</sup> Wenn nicht näher präzisiert, entspricht die Zahl einem Hauptmerkmal der UN-Empfehlungen.

| Merkmale / Zählung | Fragebogen Volkszählung 1980  | EDI Vernehmlassung 1987 Volkszählung; Fragenkatalog (Personenfragebogen)   | Fragebogen Volkszählung 1990   | Arbeitsgruppe Konzept Vorschläge zum Inhalt der Volkszählung 2000   | <b>Internationale Empfehlungen</b>   | Informationsauftrag / Rechtslage |
|--------------------|---|--|--|---|--|----------------------------------|
| Geburtsort         | bei Spitalgeburt Wohnort der Eltern bzw. der Mutter <ul style="list-style-type: none"> <li>• obige Zählgemeinde</li> <li>• andere Gemeinde dieses Kantons</li> <li>• anderer Kanton</li> <li>• Ausland</li> </ul> (8) |  |  |   |  |                                  |
| Geschlecht         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• männlich</li> <li>• weiblich</li> </ul> (3)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• männlich</li> <li>• weiblich</li> </ul> (4)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• männlich</li> <li>• weiblich</li> </ul> (2)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• männlich</li> <li>• weiblich</li> </ul> (3 A)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>männlich</b></li> <li>• <b>weiblich</b></li> </ul> (3)   | BV Art. 18, Abs. 1.              |
| Zivilstand         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ledig</li> <li>• verheiratet</li> <li>• geschieden veritwet</li> <li>• wenn veritwet, seit welchem Jahr</li> </ul> (4)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ledig</li> <li>• verheiratet</li> <li>• veritwet</li> <li>• geschieden</li> </ul> (5) <p>explizit nicht gefragt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• veritwet seit wann</li> <li>• Erstehe</li> <li>• Heiratsdatum</li> <li>• Geburtsdatum der in jetziger Ehe lebend geborener Kinder</li> </ul> (3.1.3) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ledig</li> <li>• verheiratet</li> <li>• veritwet</li> <li>• geschieden</li> </ul> (3) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ledig</li> <li>• verheiratet, seit wann (Jahr), handelt es sich dabei um ihre erste Heirat (j/n)</li> <li>• veritwet, seit wann (Jahr), wann haben Sie Ihre/n Ehepartner/in geheiratet(Jahr)</li> <li>• geschieden, seit wann (Jahr), wann haben Sie Ihre/n ehemalige/n Ehepartner/in geheiratet (Jahr)</li> </ul> (4 A) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ledig</b></li> <li>• <b>verheiratet</b></li> <li>• <b>veritwet</b></li> <li>• <b>geschieden</b></li> <li>• <b>situation matrimoniale non déclarée</b></li> </ul> (5) |                                  |

| Merkmale / Zählung       | Fragebogen Volkszählung 1980   | EDI Vernehmlassung 1987<br>Volkszählung; Fragenkatalog<br>(Personenfragebogen)  | Fragebogen Volkszählung 1990   | Arbeitsgruppe Konzept Vor-<br>schläge zum Inhalt der Volks-<br>zählung 2000  | <b>Internationale Empfehlungen</b>  | Informationsauftrag / Rechtslage |
|--------------------------|--|---|--|--|---|----------------------------------|
| Heimat /<br>Nationalität | <p>Schweizer</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürger der Zählgemeinde</li> <li>• Bürger einer anderen Gemeinde/Kanton</li> </ul> <p>Ausländer</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Staat</li> <li>• schriftenlos, staatenlos oder Flüchtling</li> </ul> <p>(9)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schweizer(in)</li> <li>• Ausländer(in)</li> </ul> <p>explizit Verzicht auf Bürger- oder Heimatgemeinde</p> <p>Ausländer/in</p> <p>Art der Aufenthaltsbewilligung bzw. des Ausländerausweises,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Internationaler Funktionär oder Diplomat</li> <li>• Niederlassungs- oder Jahresaufenthaltsbewilligung (Ausweis C, Ausweis B, Ausweis D)</li> <li>• Saisonbewilligung (Ausweis A)</li> <li>• anderer oder kein Ausweis</li> </ul> <p>(7)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schweizer/in</li> <li>• Ausländer/in</li> </ul> <p>Ausländer</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Heimatstaat</li> </ul> <p>Art des Ausländerausweises, Aufenthaltsstatus</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niederlassungsbewilligung (Ausweis C)</li> <li>• Jahresaufenthaltsbewilligung (Ausweis B oder D)</li> <li>• Saisonbewilligung (Ausweis A)</li> <li>• Asylantrag</li> <li>• Asylbewerber</li> <li>• Bewilligung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten</li> <li>• anderer Status</li> </ul> <p>(4)</p> | <p>Schweizer/in</p> <p>Wie haben Sie ihr Bürgerrecht erworben</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bei Geburt</li> <li>• durch Heirat</li> <li>• durch Einbürgerung</li> </ul> <p>Besitzen Sie neben der Schweizer Staatsbürgerschaft noch eine zweite?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ja</li> <li>• nein</li> <li>• falls ja, welcher ist Ihr zweiter Heimatstaat...</li> </ul> <p>Ausländer/in</p> <p>Welches ist Ihr Heimatstaat?</p> <p>Art des Ausländer/in-Ausweises, Aufenthaltsstatus</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niederlassungsbewilligung (Ausweis C)</li> <li>• Jahresaufenthaltsbewilligung (Ausweis B D)</li> <li>• Saisonbewilligung (Ausweis A)</li> <li>• Asylbewerber</li> <li>• Bewilligung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten</li> <li>• Kurzaufenthaltsbewilligung oder anderer Status</li> </ul> <p>(5 A)</p> | <p><b>Geburtsland oder Heimatland (nationalité juridique)</b></p> <p><b>(6)</b></p> | <p>(BV Art. 18, Abs. 1)</p>      |

| Merkmale / Zählung   | Fragebogen Volkszählung 1980  | EDI Vernehmlassung 1987 Volkszählung; Fragenkatalog (Personenfragebogen)  | Fragebogen Volkszählung 1990   | Arbeitsgruppe Konzept Vorschläge zum Inhalt der Volkszählung 2000   | Internationale Empfehlungen   | Informationsauftrag / Rechtslage |
|----------------------|---|---|--|---|---|----------------------------------|
| (weiterer) Wohnort   |   | <p>Wo befindet sich Ihr Wohnsitz?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• an der auf dem Haushaltsumschlag angegebenen Adresse</li> <li>• an einer anderen als auf dem Haushaltsumschlag angegebenen Adresse, nämlich: genaue Adresse</li> </ul> <p>(2)<br/>Aufenthaltort<br/>Leben Sie regelmässig während eines Teils der Woche oder für längere Zeit nicht an Ihrem Wohnsitz, sondern an einem anderen Aufenthaltsort?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nein</li> <li>• ja; und zwar an der auf dem Haushaltsumschlag angegebenen Adresse</li> <li>• ja; und zwar an einer anderen als auf dem Haushaltsumschlag angegebenen Adresse, nämlich: genaue Adresse</li> </ul> <p>(3)</p> | <p>Wird von Ihnen noch eine weitere Wohnung (Unterkunft/Zimmer) in der Schweiz bewohnt (Ferienwohnungen bitte nicht angeben)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strasse/Nummer</li> <li>• Ortschaft/Gemeinde</li> <li>• Kanton</li> </ul> <p>Für Erwerbstätige, Schüler, Studenten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gehen Sie vorwiegend von der genannten Adresse zur Arbeit bzw. zur Schule?</li> </ul> <p>(5)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• nur einen Wohnsitz</li> <li>• zivilrechtlich hier angemeldet aber anderswo lebend</li> <li>• hier lebend, aber anderswo zivilrechtlicher Wohnsitz (Umschlag für Privathaushalte)</li> </ul>                  |   | BV Art. 34 <sup>sexies</sup>     |
| Wohnort vor 5 Jahren | <ul style="list-style-type: none"> <li>• an gleicher Adresse wie heute</li> <li>• gleiche Gemeinde, aber an anderer Adresse</li> <li>• schweiz. Gemeinde bzw. ausländ. Staat</li> <li>• Kanton</li> </ul> <p>(10)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• an der gleichen Adresse wie jetzt</li> <li>• an einer anderen Adresse in der gleichen Gemeinde</li> <li>• in einer anderen Gemeinde nämlich, d.h. insofern, als es sicher ist..</li> <li>• Kanton / Staat</li> </ul> <p>(8)</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• an der gleichen Adresse wie heute</li> <li>• an einer anderen Adresse in der gleichen Gemeinde</li> <li>• in einer anderen Gemeinde nämlich...</li> <li>• Kanton bzw. ausländischer Staat</li> </ul> <p>(6)</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• an der gleichen Adresse wie heute</li> <li>• an einer anderen Adresse in der gleichen Gemeinde</li> <li>• in einer anderen Gemeinde nämlich...</li> <li>• Kanton bzw. ausländ. Staat</li> </ul> <p>(7 A)</p> | <p><b>Wohnort zu einem bestimmten früheren Datum</b></p> <p>(2)</p> | BV Art. 34 <sup>sexies</sup>     |

| Merkmale / Zählung   | Fragebogen Volkszählung 1980  | EDI Vernehmlassung 1987 Volkszählung; Fragenkatalog (Personenfragebogen) | Fragebogen Volkszählung 1990   | Arbeitsgruppe Konzept Vorschläge zum Inhalt der Volkszählung 2000  | Internationale Empfehlungen  | Informationsauftrag / Rechtslage |
|----------------------|---|--|--|--|--|----------------------------------|
| Stellung im Haushalt | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Haushaltsvorstand</li> <li>• (Ehe-) Partner</li> <li>• Sohn oder Tochter des Vorstandes bzw. Partners</li> <li>• andere nämlich...</li> <li>• (z. B. Mutter, Schwieger-<br/>sohn, Enkel, Hausange-<br/>stellte, Pensionär, Woh-<br/>nungspartner usw.)</li> </ul> <p>(5)</p> | explizit nicht gefragt<br>(3.1.3)  | <p>Haushaltsvorstand</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ehemann, Ehefrau, Part-<br/>ner/in in eheähnlicher Ge-<br/>meinschaft</li> <li>• andere/r Wohnungspart-<br/>ner/in</li> <li>• Haushaltsvorstand ohne<br/>Partner/in</li> </ul> <p>Verwante/r eines Haushalts-<br/>vorstandes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sohn, Tochter, Schwie-<br/>gersohn, Schwiegertochter</li> <li>• Vater, Mutter, Schwieger-<br/>vater, Schwiegermutter</li> </ul> <p>andere Stellung im Haushalt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• andere/r Haushaltsange-<br/>hörige/r</li> <li>• (z. B. Angestellte/r, Pfl-<br/>gekind, Pensionär/in)</li> </ul> <p>(7)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ehegatte/Ehegattin</li> <li>• Konkubinatspartner/in</li> <li>• Wohnungspartner/in</li> <li>• Sohn/Tochter, Adoptiv-<br/>oder Pflegekind</li> <li>• Bruder / Schwester</li> <li>• Mutter / Vater</li> <li>• anderes verwandtschaftli-<br/>ches Verhältnis</li> <li>• anderes nicht verwand-<br/>schaftliches Verhältnis</li> </ul> <p>(Umschlag für Privathaushalte)</p> | <p><b>Beziehung zur Referenzperson<br/>des Privathaushaltes<br/>(umfangreicher Beschrieb im<br/>Text)<br/>(13)</b></p> |                                  |

| Merkmale / Zählung | Fragebogen Volkszählung 1980   | EDI Vernehmlassung 1987 Volkszählung; Fragenkatalog (Personenfragebogen) | Fragebogen Volkszählung 1990   | Arbeitsgruppe Konzept Vorschläge zum Inhalt der Volkszählung 2000   | Internationale Empfehlungen                   | Informationsauftrag / Rechtslage                 |
|--------------------|--|--|--|---|---|--|
| Konfession         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• evang. ref. (Protestant)</li> <li>• römisch-katholisch</li> <li>• andere...</li> <li>• keine</li> </ul> (7) | expliziter Verzicht auf diese Frage (3.1.3)                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• evangelisch-reformierte (protestantische) Kirche</li> <li>• römisch-katholische Kirche</li> <li>• andere Religionsgemeinschaft nämlich...</li> <li>• keine</li> </ul> (8) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• römisch-katholische (Landes-) Kirche</li> <li>• protestantische Kirchen</li> <li>• evangelisch-reformierte (Landes-) Kirche</li> <li>• anglikanische Kirche, Lutheranische Kirche</li> <li>• evangelisch-reformierte Freikirchen (evang.- methodistische Kirche, Heilsarmee, Baptisten, freie Christengemeinden, evang. Brüderverein, etc.)</li> <li>• christkatholische (Landes-) Kirche</li> <li>• orthodoxe Kirchen, orientalische Christen</li> <li>• andere christliche Religionsgemeinschaften (Neuapostolische Kirche, Zeugen Jehovas, Mormonen, Christian Science, etc.)</li> <li>• israelitische Religionsgemeinschaft</li> <li>• andere nichtchristliche Religionsgemeinschaften</li> <li>• keine Kirche oder Religionsgemeinschaft</li> </ul> (8 A) | <b>Religion</b><br><i>(10: Zusatzmerkmal)</i> | (Kantonale Ebene: Verteilung der Kirchensteuern) |

| Merkmale / Zählung | Fragebogen Volkszählung 1980  | EDI Vernehmlassung 1987<br>Volkszählung; Fragenkatalog<br>(Personenfragebogen)   | Fragebogen Volkszählung 1990  | Arbeitsgruppe Konzept Vor-<br>schläge zum Inhalt der Volks-<br>zählung 2000   | <b>Internationale Empfehlungen</b>           | Informationsauftrag / Rechtslage                               |
|--------------------|---|--|---|---|--|--|
| Sprache            | Muttersprache <ul style="list-style-type: none"> <li>• deutsch</li> <li>• französisch</li> <li>• italienisch</li> <li>• rätoromanisch</li> <li>• andere Muttersprache näm-<br/>lich...</li> </ul> (6) | Muttersprache <ul style="list-style-type: none"> <li>• deutsch</li> <li>• französisch</li> <li>• italienisch</li> <li>• rätoromanisch</li> <li>• andere</li> </ul> (6) | Welches ist die Sprache, in der<br>Sie denken und die Sie am<br>besten beherrschen <ul style="list-style-type: none"> <li>• deutsch</li> <li>• französisch</li> <li>• italienisch</li> <li>• rätoromanisch</li> <li>• andere nämlich...</li> </ul> Welche Sprache(n) sprechen Sie<br>regelmässig                     a) zu Hause, mit den Angehö-<br>rigen <ul style="list-style-type: none"> <li>• schweizerdeutsch</li> <li>• hochdeutsch</li> <li>• patois romand</li> <li>• französisch</li> <li>• tessiner- oder bündner-<br/>italienischer Dialekt</li> <li>• italienisch</li> <li>• rätoromanisch</li> <li>• englisch</li> <li>• andere</li> </ul> b) in der Schule, im Erwerbs-<br>leben, im Beruf <ul style="list-style-type: none"> <li>• schweizerdeutsch</li> <li>• hochdeutsch</li> <li>• patois romand</li> <li>• französisch</li> <li>• tessiner- oder bündner-<br/>italienischer Dialekt</li> <li>• italienisch</li> <li>• rätoromanisch</li> <li>• englisch</li> <li>• andere</li> </ul> (9) | Welches ist die Sprache, in der<br>Sie denken und die Sie am<br>besten beherrschen <ul style="list-style-type: none"> <li>• deutsch</li> <li>• französisch</li> <li>• italienisch</li> <li>• rätoromanisch</li> <li>• andere nämlich...</li> </ul> Welche Sprache(n) sprechen Sie<br>regelmässig                     a) zu Hause, mit den Angehö-<br>rigen <ul style="list-style-type: none"> <li>• schweizerdeutsch</li> <li>• hochdeutsch</li> <li>• patois romand</li> <li>• französisch</li> <li>• tessiner- oder bündner-<br/>italienischer Dialekt</li> <li>• italienisch</li> <li>• rätoromanisch</li> <li>• englisch</li> <li>• andere</li> </ul> b) in der Schule, im Erwerbs-<br>leben, im Beruf <ul style="list-style-type: none"> <li>• schweizerdeutsch</li> <li>• hochdeutsch</li> <li>• patois romand</li> <li>• französisch</li> <li>• tessiner- oder bündner-<br/>italienischer Dialekt</li> <li>• italienisch</li> <li>• rätoromanisch</li> <li>• englisch</li> <li>• andere</li> </ul> (6 A) | <b>Sprache</b><br>(9: <i>Zusatzmerkmal</i> ) | (leitet sich aus der schweizeri-<br>schen Sprachenvielfalt ab) |

| Merkmale / Zählung                                       | Fragebogen Volkszählung 1980   | EDI Vernehmlassung 1987 Volkszählung; Fragenkatalog (Personenfragebogen)   | Fragebogen Volkszählung 1990  | Arbeitsgruppe Konzept Vorschläge zum Inhalt der Volkszählung 2000   | Internationale Empfehlungen  | Informationsauftrag / Rechtslage      |
|--|--|--|---|---|--|---------------------------------------|
| <p>gegenwärtige Hauptbeschäftigung, Erwerbssituation</p> | <p>gegenwärtige Tätigkeiten, Unterhaltsquellen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• voll erwerbstätig</li> <li>• in Teil erwerbstätig</li> <li>• gegenwärtig ohne Arbeit: auf der Suche nach einer Dauerstelle</li> <li>• Gegenwärtig ohne Arbeit: zukünftige Stelle zugesichert</li> <li>• Hausarbeit (im eigenen Haushalt)</li> <li>• Rentner, pensioniert</li> <li>• Schüler, Student</li> <li>• andere Unterhaltsquellen</li> <li>• Nebenerwerb Landwirtschaft</li> <li>• Nebenerwerb ausserhalb der Landwirtschaft</li> </ul> <p>(17)</p> | <p>gegenwärtige Hauptbeschäftigung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• voll erwerbstätig</li> <li>• in Teilzeit erwerbstätig</li> <li>• zur Zeit nicht erwerbstätig aber auf der Suche nach einer Erwerbstätigkeit</li> <li>• zur Zeit nicht erwerbstätig künftige Stelle zugesichert</li> <li>• Hausarbeit im eigenen Haushalt</li> <li>• Schüler(in), Student(in)</li> <li>• andere Situation</li> </ul> <p>(9)</p> <p>Frage nach Nebenerwerb und wöchentliche Arbeitsstunden explizit nicht mehr gefragt (3.1.3)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• in Teilzeit erwerbstätig mit einer Teilzeitstelle (Anzahl Stunden pro Woche)</li> <li>• in Teilzeit erwerbstätig mit zwei oder mehr Stellen (Anzahl Stunden pro Woche insgesamt)</li> <li>• voll erwerbstätig (Anzahl Stunden pro Woche)</li> <li>• zur Zeit nicht erwerbstätig, aber auf Stellensuche</li> <li>• zur Zeit nicht erwerbstätig, aber künftige Stelle zugesichert</li> <li>• zur Zeit nicht erwerbstätig und nicht auf Stellensuche</li> <li>• Hausarbeit im eigenen Haushalt in Ausbildung (Schule, Studium, Lehre)</li> <li>• keine, noch nicht schulpflichtig</li> <li>• Rentner, pensioniert</li> <li>• andere Situation nämlich...</li> </ul> <p>(10)</p> | <p>Die Frage richtet sich an Personen ab 15 Jahre<br/>Welches ist Ihre Hauptbeschäftigung bzw. Erwerbssituation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• erwerbstätig (1 Vollzeitstelle)</li> <li>• erwerbstätig (1 Vollzeitstelle + 1 Nebenerwerbsstelle)</li> <li>• erwerbstätig (1 Teilzeitstelle)</li> <li>• erwerbstätig (mehrere Teilzeitstellen)</li> <li>• nicht erwerbstätig</li> <li>• vollarbeitslos</li> <li>• teilarbeitslos</li> <li>• Hausarbeit im eigenen Haushalt</li> <li>• regelmässige freiwillige Arbeit (unbezahlt)</li> <li>• in Ausbildung</li> <li>• pensioniert</li> <li>• andere Situation nämlich...</li> </ul> <p>(3 B)</p> | <p><b>Art der Arbeit (umfangreicher Beschrieb im Text)</b><br/>(7)</p> | <p>BV Art. 31<sup>quinquies</sup></p> |

| Merkmale / Zählung            | Fragebogen Volkszählung 1980   | EDI Vernehmlassung 1987<br>Volkszählung; Fragenkatalog<br>(Personenfragebogen) | Fragebogen Volkszählung 1990  | Arbeitsgruppe Konzept Vor-<br>schläge zum Inhalt der Volks-<br>zählung 2000  | <b>Internationale Empfehlungen</b>          | Informationsauftrag / Rechtslage |
|-------------------------------|--|--|---|--|---|----------------------------------|
| Schul- und Berufsbildung      | abgeschlossene Schulstufen <ul style="list-style-type: none"> <li>• keine</li> <li>• Primarschule</li> <li>• Sekundar-, Real-, Bezirks-, Pro-, Untergymnasium</li> <li>• Berufslehre</li> <li>• Vollzeitberufsschule</li> <li>• Maturitätsschule, Lehrerausbildung</li> <li>• andere Schule für Allgemeinbildung</li> <li>• Hochschule Universität</li> </ul> (15)<br>erlernte oder angelernte Berufe und beendete Studien sowie Abschlusszeugnisse und Dauer der Ausbildung <ul style="list-style-type: none"> <li>• ursprünglich erlernt, Erworbene Abschlüsse nämlich..., Ausbildungsdauer (Jahre)</li> <li>• später erlernt, Erworbene Abschlüsse nämlich..., Ausbildungsdauer (Jahre)</li> </ul> (16) |  | zur Zeit in Ausbildung / abgeschlossene Ausbildung<br>Erlernter Beruf, erworbener Abschluss <ul style="list-style-type: none"> <li>• keine Schul- oder Berufsbildung</li> <li>• obligatorische Schule (Primar-, Sekundar-, Real-, Bezirksschule, Pro-, Untergymnasium)</li> <li>• Berufslehre oder Vollzeit-Berufsschule</li> <li>• Maturitätsschule, Primarlehrerausbildung</li> <li>• höhere Fach- und Berufsausbildung (mit Meisterdiplom, höhere Fachprüfung, eidg. Fachausweis)</li> <li>• höhere Fachschule (z. B. HTL, HWV, HKG, Schule für Sozialarbeit)</li> <li>• Universität, Hochschule</li> <li>• andere Ausbildung nämlich...</li> </ul> (11) | Geben Sie alle Ihre Ausbildungen an gegenwärtige Ausbildung abgeschlossene Ausbildung <ul style="list-style-type: none"> <li>• keine abgeschlossene Ausbildung oder zur Zeit in Ausbildung</li> <li>• obligatorische Schule</li> <li>• nachobligatorische allgemeinbildende Schule</li> <li>• Berufslehre, Anlehre, Berufsschule</li> <li>• Maturitätsschule, Primarlehrerausbildung</li> <li>• höhere Fach- und Berufsausbildung (z. B. Meisterdiplom, höhere Fachprüfung)</li> <li>• höhere Fachschule (z. B. HTL, HWV, HKG, Schule für Sozialarbeit)</li> <li>• Universität, Hochschule</li> <li>• Nachdiplomstudium</li> </ul> (1 B) | <b>Ausbildungsstand (12)</b>                | BV Art. 31 <sup>quinquies</sup>  |
| höchster Ausbildungsabschluss |  |  |   | höchster Ausbildungsabschluss, nämlich...<br>(2 B)   | <b>erlangte Diplome (24: Zusatzmerkmal)</b> |                                  |

| Merkmale / Zählung          | Fragebogen Volkszählung 1980   | EDI Vernehmlassung 1987<br>Volkszählung; Fragenkatalog<br>(Personenfragebogen) | Fragebogen Volkszählung 1990 | Arbeitsgruppe Konzept Vorschläge zum Inhalt der Volkszählung 2000  | Internationale Empfehlungen                              | Informationsauftrag / Rechtslage |
|-----------------------------|--|--|------------------------------|--|--|----------------------------------|
| wöchentliche Arbeitsstunden | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie lange arbeiten Sie normalerweise in der Woche</li> <li>• im Haupt- oder Teilzeitberuf unter 6</li> <li>6 bis unter 15</li> <li>15 bis unter 25</li> <li>25 bis unter 30</li> <li>30 bis unter 43</li> <li>43 bis unter 45</li> <li>45 bis unter 47</li> <li>47 und mehr</li> <li>• im Nebenberuf unter 6</li> <li>6 bis unter 15</li> <li>15 bis unter 25</li> <li>25 bis unter 30</li> <li>30 bis unter 43</li> <li>43 bis unter 45</li> <li>45 bis unter 47</li> <li>47 und mehr</li> <li>im eigenen Haushalt</li> <li>• unter 6</li> <li>6 bis unter 15</li> <li>15 bis unter 25</li> <li>25 bis unter 30</li> <li>30 bis unter 43</li> <li>43 bis unter 45</li> <li>45 bis unter 47</li> <li>47 und mehr</li> </ul> |  |                              | <p>Wieviele Stunden wenden Sie wöchentlich auf für die nachfolgenden Aktivitäten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollzeitstelle</li> <li>• Nebenerwerbsstelle(n) bezahlt</li> <li>• Hausarbeit im eigenen Haushalt</li> <li>• regelmässige freiwillige Arbeit (unbezahlt)</li> <li>• Ausbildung</li> </ul> <p>(4 B)</p> | <p><b>Arbeitszeit</b><br/><i>(14: Zusatzmerkmal)</i></p> |                                  |

(18)

| Merkmale / Zählung           | Fragebogen Volkszählung 1980  | EDI Vernehmlassung 1987 Volkszählung; Fragenkatalog (Personenfragebogen)   | Fragebogen Volkszählung 1990  | Arbeitsgruppe Konzept Vorschläge zum Inhalt der Volkszählung 2000  | Internationale Empfehlungen             | Informationsauftrag / Rechtslage      |
|------------------------------|---|--|---|--|---|---------------------------------------|
| berufliche Stellung          | <p>Berufliche Stellung, hierarchische Stufe: z. B. Lehrling/Lehrtochter, Hilfsarbeiter, Heimarbeiter, gelernter Arbeiter, Vorarbeiter, Bürochef, Werkmeister, Prokurist, Betriebsleiter, Gerant, Pächter, Eigentümer, mitarbeitendes Familienmitglied (19b)</p> <p>Frage an Selbständigerwerbende: Wie viele Personen arbeiten im Geschäft oder Betrieb</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nur Inhaber</li> <li>• 2-9 Personen</li> <li>• 10-19 Personen</li> <li>• 20 oder mehr Personen (20)</li> </ul> | <p>Frage an Erwerbstätige: Berufliche Stellung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• selbständig</li> <li>• im Betrieb eines Angehörigen mitarbeitendes Familienmitglied</li> <li>• angestellt als Direktor(in), Prokurist(in), Chefbeamter (-in)</li> <li>• angestellt als Lehrling / Lehrtochter</li> <li>• angestellt in anderer Funktion, z. B. Angestellte(r), Arbeiter(in)</li> </ul> <p>(13)</p> | <p>Für Erwerbstätige: Geben Sie Ihre berufliche Stellung an:<br/>Für Arbeitslose und Personen, die nicht mehr erwerbstätig sind: Geben Sie Ihre berufliche Stellung in der zuletzt ausgeübten Erwerbstätigkeit an:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• selbständig (eigenes Geschäft, eigener Betrieb, freierwerbend)</li> <li>• im Betrieb eines Angehörigen mitarbeitendes Familienmitglied</li> <li>• angestellt als Lehrling / Lehrtochter (mit Lehrvertrag oder Anlehrvertrag)</li> <li>• angestellt als Direktor, Prokurist, Chefbeamter</li> <li>• angestellt im mittleren und unteren Kader z. B. als Bürochef, Dienstchef, Filialleiter, Gruppenchef, Werkstättenchef, Werkmeister, Vorarbeiter, Polier</li> <li>• angestellt in anderer Funktion, z. B. als Angestellter, Arbeiter, Praktikant</li> <li>• andere Stellung, nämlich...</li> </ul> <p>(12)</p> | <p>Welches ist Ihre berufliche Situation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• angestellt</li> <li>• selbständig</li> </ul> <p>wieviele Personen beschäftigen Sie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1</li> <li>• 2-4</li> <li>• 5-9</li> <li>• 10-19</li> <li>• 20 und mehr</li> </ul> <p>welches ist Ihre gegenwärtige berufliche Stellung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lehrling</li> <li>• angestellt in einem Familienbetrieb ohne Bezahlung</li> <li>• Angestellter / Beamter</li> <li>• oberes Kader</li> <li>• mittleres Kader</li> <li>• Spezialist ohne Kaderfunktion</li> <li>• Facharbeiter</li> <li>• Arbeiter</li> <li>• andere Situation nämlich...</li> </ul> <p>(9a / 9b)</p> | <p><b>berufliche Situation (10)</b></p> | <p>BV Art. 31<sup>quinquies</sup></p> |
| gegenwärtig ausgeübter Beruf | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Tätigkeit üben Sie gegenwärtig aus... (19a)</li> <li>• Erwerbszweig, Branche (19d)</li> </ul>   | <p>Frage an Erwerbstätige und Stellenlose</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Tätigkeit, welchen Beruf üben Sie zur Zeit aus bzw. haben Sie zuletzt ausgeübt? (Stellenlose, die bisher noch keine Stelle hatten, geben an, für welche Tätigkeit sie eine Stelle suchen.)...</li> </ul> <p>(12)</p>   | <p>Für Erwerbstätige</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Tätigkeit, welchen Beruf üben Sie zur Zeit aus...</li> </ul> <p>Für Arbeitslose und Personen, die nicht mehr erwerbstätig sind</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• welche Tätigkeit, welchen Beruf haben Sie zuletzt ausgeübt...(13)</li> </ul> <p>(13)</p>   | <p>Welchen Beruf üben Sie gegenwärtig aus... (10 B)</p>  | <p><b>Beruf (8)<sup>242</sup></b></p>   |                                       |

<sup>242</sup> Hauptmerkmal 9 der internationalen Empfehlungen, die Branche, wird in der Schweiz seit 1990 aus dem BUR abgeleitet. Vgl. Art. 3, Abs. 2 der Verordnung über die eidgenössische Volkszählung 1990 vom 26. Oktober 1988.

| Merkmale / Zählung       | Fragebogen Volkszählung 1980  | EDI Vernehmlassung 1987 Volkszählung; Fragenkatalog (Personenfragebogen)  | Fragebogen Volkszählung 1990   | Arbeitsgruppe Konzept Vorschläge zum Inhalt der Volkszählung 2000   | Internationale Empfehlungen   | Informationsauftrag / Rechtslage                                     |
|--------------------------|---|---|--|---|---|--|
| Arbeitsstätigkeit        |   |   |  | <p>Ihre Arbeit besteht aus</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• technische Anlagen steuern, bedienen, einrichten</li> <li>• herstellen, ausbauen, installieren, montieren</li> <li>• reparieren, ausbessern, restaurieren, erneuern</li> <li>• Handel treiben, kaufen, verkaufen, werben, beraten</li> <li>• Büroarbeiten, Schreibarbeiten, berechnen, buchen</li> <li>• planen, forschen analysieren, entwerfen, messen</li> <li>• leiten führen, koordinieren, organisieren</li> <li>• bewirten, empfangen bedienen, reinigen</li> <li>• helfen, pflegen, behandeln</li> <li>• Sichern, bewachen, beurkunden</li> <li>• erfinden, kreieren</li> <li>• informieren, publizieren, vermitteln</li> <li>• Arbeiten Sie an einem Bildschirm (Computer, Terminal etc.)</li> </ul> <p>(11 B)</p> |   |  |
| Arbeitsort bzw. Schulort | <p>Arbeitsstätte (Haupt- oder Teilzeitberuf), Schulort</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• in der Zählgemeinde: Genaue Adresse der Arbeitsstätte, der Schule...</li> <li>• anderswo, nämlich: Genaue Adresse der Arbeitsstätte, der Schule...</li> <li>• Name des Arbeitgebers</li> </ul> <p>(19c)</p> | <p>Arbeitsort, Schulort (Frage an Erwerbstätige, Schüler und Studenten)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wo arbeiten Sie bzw. beginnen sie täglich Ihre Arbeit?</li> </ul> <p>Name und Adresse der Firma, des Betriebes...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wo gehen Sie zur Schule?</li> </ul> <p>Name und Adresse der Schule...</p> <p>(10)</p> | <p>Wo arbeiten Sie, beginnen Sie normalerweise Ihre Arbeit? Wo gehen Sie zur Schule</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strasse Nummer</li> <li>• Ortschaft/Gemeinde</li> <li>• Kanton bzw. ausländischer Staat</li> <li>• Name der Firma, des Betriebes bzw. der Schule</li> </ul> <p>(14)</p> | <p>Wo arbeiten Sie, wo beginnen Sie Ihre Arbeit / wo gehen Sie zur Schule?</p> <p>Name und Adresse der Firma, des Betriebes oder der Schule.....</p> <p>(5 B)</p>   | <p><b>Arbeitsort (11)</b><br/><b>Schulort (22: Zusatzmerkmal)</b></p> | <p>BV. Art. 22<sup>quater</sup><br/>BV Art. 24<sup>septies</sup></p> |

| Merkmale / Zählung                          | Fragebogen Volkszählung 1980   | EDI Vernehmlassung 1987 Volkszählung; Fragenkatalog (Personenfragebogen)  | Fragebogen Volkszählung 1990  | Arbeitsgruppe Konzept Vorschläge zum Inhalt der Volkszählung 2000   | Internationale Empfehlungen  | Informationsauftrag / Rechtslage                               |
|---|--|---|---|---|--|--|
| Zeitbedarf für den Arbeitsweg bzw. Schulweg | Zeitbedarf für einen Hinweg zur Arbeit, zur Schule <ul style="list-style-type: none"> <li>Keiner (Arbeitsstätte bzw. Schule liegt auf dem gleichen Grundstück)</li> <li>bis ¼ Stunde</li> <li>über ¼ bis ½ Stunde</li> <li>über ½ bis ¾ Stunde</li> <li>über ¾ bis 1 Stunde</li> <li>über 1 Stunde</li> </ul> (12)<br>Legen Sie den Weg zwischen Wohn- und Arbeitsort (Schule) in der Regel täglich ein- oder zweimal zurück (Hin- und Rückweg zusammen = einmal) <ul style="list-style-type: none"> <li>einmal</li> <li>zweimal</li> </ul> (13)   | explizit nicht gefragt (3.1.2)  | Zeitbedarf für den Arbeitsweg bzw. Schulweg<br>Wieviel Zeit benötigen Sie normalerweise für einen Hinweg zur Arbeit bzw. zur Schule <ul style="list-style-type: none"> <li>keine, ich wohne, wo ich arbeite / zur Schule gehe</li> <li>bis ¼ Stunde</li> <li>über ¼ bis ½ Stunde</li> <li>über ½ bis ¾ Stunde</li> <li>über ¾ bis 1 Stunde</li> <li>über 1 Stunde</li> </ul> Wie oft legen Sie den Hin- und Rückweg normalerweise zurück <ul style="list-style-type: none"> <li>einmal pro Tag</li> <li>zwei- oder mehrmals pro Tag</li> </ul> (15)   | Wieviel Zeit benötigen Sie normalerweise für einen Hinweg zur Arbeit bzw. Schule? <ul style="list-style-type: none"> <li>Stunden...</li> <li>Minuten...</li> </ul> (6 B)<br>Wie oft legen Sie den Arbeitsweg zurück? Hin- und Rückweg = ein Arbeitsweg <ul style="list-style-type: none"> <li>wie oft pro Tag...</li> <li>wie oft pro Woche...</li> </ul> (7 B)   | <b>Weg / Strecke bis zum Arbeitsort (Dauer, Distanz, Häufigkeit während einer bestimmten Zeitspanne, Transportmittel)</b><br>(23: Zusatzmerkmal) | BV. Art. 22 <sup>quater</sup><br>BV Art. 24 <sup>septies</sup> |
| Verkehrsmittel                              | Welche(s) Verkehrsmittel benötigen Sie üblicherweise für einen Arbeits- oder Schulweg? <ul style="list-style-type: none"> <li>Keines, gehe ausschliesslich zu Fuss</li> <li>Eisenbahn</li> <li>Tram, Bus, Postauto</li> <li>Werkbus, Schulbus</li> <li>Personenwagen Selbstfahrer</li> <li>Personenwagen Mitfahrer</li> <li>Motorrad, Roller</li> <li>Fahrrad, Motorfahrrad</li> <li>anderes, z. B. Seilbahn, Schiff</li> </ul> (14a)<br>Mit welchem Verkehrsmittel legen Sie die grösste Strecke zurück? <ul style="list-style-type: none"> <li>Eisenbahn</li> <li>Tram, Bus, Postauto</li> <li>Werkbus, Schulbus</li> <li>Personenwagen Selbstfahrer</li> <li>Personenwagen Mitfahrer</li> <li>Motorrad, Roller</li> <li>Fahrrad, Motorfahrrad</li> <li>anderes, z. B. Seilbahn, Schiff</li> </ul> (14b) | Welche Verkehrsmittel benutzen Sie üblicherweise auf Ihrem Weg zur Arbeit bzw. zur Schule? <ul style="list-style-type: none"> <li>keines, da Wohn- und Arbeitsstätte / Schule auf gleichem Grundstück</li> <li>Gehe nur zu Fuss</li> <li>Velo</li> <li>Mofa</li> <li>Motorrad, Roller</li> <li>PW (als Lenker/Mitfahrer; inkl. Werk-/Schulbus)</li> <li>Eisenbahn (SBB, Privatbahn)</li> <li>Bus (Postauto, städtische oder übrige Busse)</li> <li>Tram</li> <li>anderes (z. B. Schiff)</li> </ul> (11) | Welche(s) Verkehrsmittel benötigen Sie normalerweise für einen Hinweg zur Arbeit bzw. zur Schule?<br>(Wenn Sie für einen Hinweg nacheinander mehrere Verkehrsmittel benutzen, geben Sie alle an.) <ul style="list-style-type: none"> <li>keines, ganzer Weg zu Fuss</li> <li>Velo</li> <li>Mofa</li> <li>Motorrad, Roller</li> <li>Personenwagen als Lenker/in</li> <li>Personenwagen als Mitfahrer/in</li> <li>Werkbus, Schulbus</li> <li>Eisenbahn (SBB, Privatbahn)</li> <li>Postauto, Ueberlandbus</li> <li>Tram, städtischer Bus, Trolleybus</li> <li>anderes (z. B. Schiff, Seilbahn)</li> </ul> (16) | Welches / Welche Verkehrsmittel benutzen Sie normalerweise für Ihren Arbeits- oder Schulweg? <ul style="list-style-type: none"> <li>zu Fuss</li> <li>Velo</li> <li>Mofa</li> <li>Motorrad/Roller</li> <li>Personenwagen als Lenker</li> <li>Personenwagen als Mitfahrer</li> <li>Werkbus, Schulbus</li> <li>Eisenbahn (SBB, Privatbahn)</li> <li>Tram, städtischer Bus, Trolleybus</li> <li>Postauto, Ueberlandbus</li> <li>Andere</li> </ul> (8 B) | Weg / Strecke bis zum Arbeitsort (Dauer, Distanz, Häufigkeit während einer bestimmten Zeitspanne, Transportmittel)<br>(23: Zusatzmerkmal)        | BV Art. 24 <sup>septies</sup>                                  |

| Merkmale / Zählung                     | Fragebogen Volkszählung 1980  | EDI Vernehmlassung 1987 Volkszählung; Fragenkatalog (Personenfragebogen)  | Fragebogen Volkszählung 1990  | Arbeitsgruppe Konzept Vorschläge zum Inhalt der Volkszählung 2000   | Internationale Empfehlungen   | Informationsauftrag / Rechtslage      |
|--|---|---|---|---|---|---------------------------------------|
| Fragen an nicht erwerbstätige Personen | <p>Fragen an Rentner und Pensionierte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche berufliche Tätigkeit haben Sie vor dem Eintritt ins Rentenalter ausgeübt...</li> </ul> <p>(21)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Berufliche Stellung, hierarchische Stufe...</li> </ul> <p>(22)</p>  | <p>expliziter Verzicht auf die Frage nach der beruflichen Stellung</p> <p>Frage an Erwerbstätige und Stellenlose</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Tätigkeit, welchen Beruf üben Sie zur Zeit aus bzw. haben Sie zuletzt ausgeübt? (Stellenlose, die bisher noch keine Stelle hatten, geben an, für welche Tätigkeit sie eine Stelle suchen.)</li> </ul> <p>...</p> <p>(12)</p> | <p>Für Arbeitslose und Personen, die nicht mehr erwerbstätig sind: Geben Sie Ihre berufliche Stellung in der zuletzt ausgeübten Erwerbstätigkeit an:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• selbständig (eigenes Geschäft, eigener Betrieb, frei-erwerbend)</li> <li>• im Betrieb eines Angehörigen mitarbeitendes Familienmitglied</li> <li>• angestellt als Lehrling / Lehrtochter (mit Lehrvertrag oder Anlehrvertrag)</li> <li>• angestellt als Direktor, Prokurist, Chefbeamter</li> <li>• angestellt im mittleren und unteren Kader z. B. als Bürochef, Dienstchef, Filialleiter, Gruppenchef, Werkstättenchef, Werkmeister, Vorarbeiter, Polier</li> <li>• angestellt in anderer Funktion, z. B. als Angestellter, Arbeiter, Praktikant</li> <li>• andere Stellung, nämlich...</li> </ul> <p>(12)</p> <p>Für Arbeitslose und Personen, die nicht mehr erwerbstätig sind welche Tätigkeit, welchen Beruf haben Sie zuletzt ausgeübt..</p> <p>(13)</p> | <p>Fragen an nicht erwerbstätige Personen</p> <p>Welche berufliche Stellung hatten Sie inne, als Sie erwerbstätig waren?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nie erwerbstätig gewesen</li> <li>• selbständig</li> <li>• im Familienbetrieb arbeitend</li> <li>• Lehrling</li> <li>• oberes Kader</li> <li>• mittleres Kader</li> <li>• Angestellter / Beamter</li> <li>• Spezialist ohne Kaderfunktion</li> <li>• Facharbeiter</li> <li>• Arbeiter</li> </ul> <p>(12 B)</p> <p>Welchen Beruf haben Sie ausgeübt...</p> <p>(13 B)</p> <p>Datum der Beendigung Ihrer Erwerbstätigkeit: Seit wann sind Sie nicht mehr erwerbstätig?</p> <p>(Jahr)</p> <p>(14 B)</p> |   | <p>BV Art. 31<sup>quinquies</sup></p> |
| Fragen an Frauen                       | <p>Fragen an verheiratete Frauen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ist die jetzige Ehe Ihre erste Ehe? (ja / nein)</li> <li>• Wann wurde die jetzige Ehe geschlossen? (Monat / Jahr)</li> </ul> <p>(23)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wurden in der jetzigen Ehe Kinder lebendgeboren? (ja / nein)</li> <li>• Wenn ja, wieviele? Erwachsene Söhne oder Töchter und verstorbene Kinder sind mitzuzählen. (Geburtsdaten dieser Kinder: Nur von Frauen zu beantworten, die 1916 und später geboren sind und nur Angaben für die ersten sechs Kinder. Monat, Jahr)</li> </ul> <p>(24)</p> | <p>Expliziter Verzicht auf diese Fragen</p>   |   | <p>Lebendgeborene Kinder</p> <p>Die Frage richtet sich an alle Frauen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Haben Sie ein oder mehrere Kinder geboren? (Nein; ja, wieviele? inkl. erwachsene und verstorbene Kinder)</li> <li>• Welches sind die Geburtsjahre Ihres / Ihrer (lebendgeborenen) Kindes / Kinder? (Falls Sie mehr als 6 Kinder geboren haben, geben Sie bitte das Geburtsjahr des letztgeborenen Kindes an).</li> </ul> <p>(9 A)</p> <p>vgl. auch 4 A (Zivilstandsbiographie)</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Datum der i) ersten Heirat ii) der Heirat der jetzigen Ehe der Frau</b> (12: <i>Zusatzmerkmal</i>)</li> <li>• <b>Anzahl lebendgeborener Kinder i) der verheirateten oder verheiratet gewesenen Frauen ii) falls möglich, aller Frauen</b> (11: <i>Zusatzmerkmal</i>)</li> </ul> |                                       |

Die Fragenkataloge sind folgenden Dokumenten entnommen:

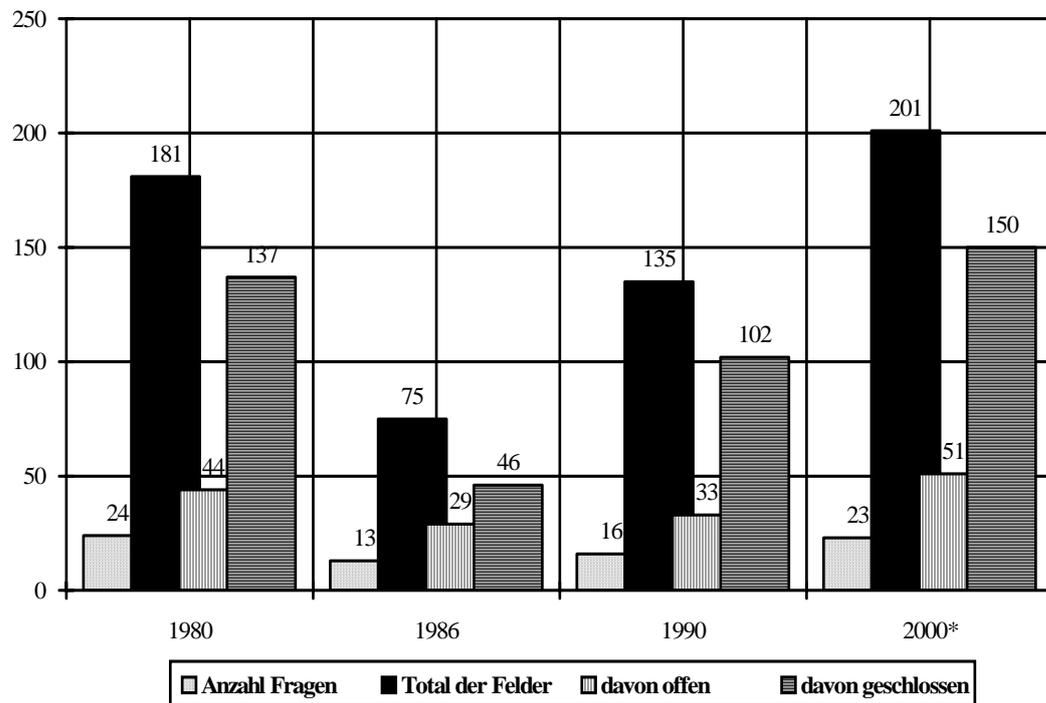
- **Fragenkatalog Vernehmlassung 1987:** EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1986), Aenderung von Artikel 2 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung, Verordnung zur Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Vernehmlassungsverfahren, Bern, 17. Dezember 1986. Personenfragebogen in Anhang II, S. A-13 - A-15.  
Zu beachten: Gewisse in der Volkszählung nicht mehr erhobene Merkmale sollten gemäss Vorschlag durch Mikrozensen ersetzt werden. Siehe hierzu Anhang III, S. A 22 - 23
- **Fragebogen Volkszählung 1990:** BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1990), Leitfaden für die Volkszählung 1990. Instruktions- und Schulungsordner für die Kantone und Gemeinden, Bern.  
Die in dieser Volkszählung erhobenen Merkmale der Wohnbevölkerung werden alle in Art. 3, Abs. 1a - c der Verordnung über die eidgenössische Volkszählung einzeln genannt.
- **Vorschläge zum Inhalt der Volkszählung 2000:** BUNDESAMT FÜR STATISTIK (1994), Volkszählung 2000, Ueberlegungen zum Konzept der Volkszählung 2000 und Vorschläge zum Inhalt des Fragebogens, Bericht der Arbeitsgruppe "KonzeptBern, Teil 2.
- **Internationale Empfehlungen:** COMMISSION DE STATISTIQUE DES NATIONS UNIES. COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, CONFERENCE DES STATISTICIENS EUROPEENS. COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, COMITE DE L'HABITATION, DE LA CONSTRUCTION ET DE LA PLANIFICATION (1988), Recommandations pour les recensements de la population et des habitations de 1990 dans la région de la CEE, New York.

#### **4.10.2 Umfang der Personenfragebogen der eidgenössischen Volkszählung**

Beim Personenfragebogen aus dem Jahre 1980 handelt es sich um einen einseitig bedruckten A3 Bogen, der in der Mitte gefaltet ist (= 2 bedruckte A4 Seiten). 1990 kam ein beidseitig bedruckter A3 Fragebogen zur Anwendung (= 4 bedruckte A4 Seiten). Zu diesen Bogen kommt jeweils noch der Umschlag für Privathaushalte dazu, auf dem gewisse Hilfsmerkmale erfragt werden. Durch die Ausweitung des Personenfragebogens von 2 auf 4 Seiten und durch die Reduzierung der Fragen konnten ein augenfreundlicherer Schriftgrad gewählt und eine übersichtlichere Gestaltung erreicht werden. Der Fragebogenentwurf aus dem Jahre 1986 liegt nur als Typoskript, jener für die Volkszählung 2000 liegt ausgestaltet vor: Er umfasst vier Seiten plus Umschlag und wartet mit einem im Vergleich zu 1990 erweiterten Fragenkatalog auf.

#### **4.10.3 Fragen und Antwortfelder der Volkszählungen im quantitativen Vergleich**

Die Grafik gibt einen Ueberblick über die zahlenmässige Entwicklung der Fragen und Antwortfelder (offene und geschlossene) der Fragebogen der Volkszählungen 1980 und 1990, des Vorschlags von 1986 sowie des Fragebogenentwurfs für den Zensus 2000. Die internationalen Empfehlungen sind in den Dokumenten nicht in konkreter Fragebogenform zu finden. Deshalb konnten sie in die Grafik nicht einbezogen werden.



\* Beim Total der Felder: inkl. der Felder auf dem Umschlag Privathaushalte

Grafik 1: Anzahl Fragen und Felder auf den Fragebogen der Volkszählungen

Die Fragebogen der in unserem Zusammenhang interessierenden Jahre sind in dieser Grafik nach quantitativen Kriterien ausgewertet. Die Kriterien "Anzahl Fragen" und "Total der Felder" geben unserer Ansicht nach Aufschluss über die Komplexität des Fragebogens. Eine andere Gegenüberstellung ist auf quantitativer Ebene kaum zu bewerkstelligen. Die Unterscheidung offene bzw. geschlossene Felder erklärt sich mit der Tatsache, dass der Beantwortungs- und Verarbeitungsaufwand für geschlossene Felder als geringer eingestuft wird. Auf die Unterscheidung offene Frage, halboffene und geschlossene Frage wurde verzichtet. Andere Vergleiche wurden versucht, mussten aber wegen der unterschiedlichen Ausgestaltung der verschiedenen Volkszählungsbogen verworfen werden.<sup>243</sup> In dieser Grafik bleibt auch unberücksichtigt, dass sich einzelne Fragen nur an bestimmte Bevölkerungssegmente richten. Die graphische Gestaltung des

<sup>243</sup> Für eine andere quantitative Zusammenstellung haben sich Schuler und Polasek entschieden. Sie betrifft die Zählungen 1980 und 1990. Vgl. Anhang 1, Expertengutachten zu Alternativen der Volkszählung 1990, Anhang H, S. 81ff.

Fragebogens allein, auf die wir in Kapitel 4.10.2 eingegangen sind, gibt nicht Aufschluss über dessen Komplexität.

Es springt ins Auge, dass die Anzahl Fragen wie die Zahl der Felder 1990 im Vergleich zu 1980 reduziert worden sind. Der 1986 vorgeschlagene Minimalfragebogen konnte sich hingegen in der Vernehmlassung nicht durchsetzen. 1980 wurden 24 Fragen gestellt, 1990 waren es 16 (-33%). Diese Zahlen entsprechen der Fragebogensnumerierung. Einzelne dieser Fragen weisen zusätzliche Unterfragen auf; auf ihre Einbeziehung in die Grafik wurde indes verzichtet. Dennoch sei angefügt, dass die Reduktion prozentual weniger gross ist, wenn man die Unterfragen miteinbezieht (1980: 34 Fragen; 1990: 29 Fragen; Reduktion um 15%).

Die offenen Felder haben, abgesehen von 1986, stets einen Anteil von rund einem Viertel am Total der Felder (1980: 24,3%; 1990: 24,4%; 2000: 25,4%). 1986 waren es knapp zwei Fünftel (38,7%); der Grund dieser Abweichung liegt darin, dass dieser Fragebogenentwurf nur in Rohform ausgearbeitet vorlag. Das Verhältnis der offenen zu den geschlossenen Feldern ist über die Jahre hinweg recht konstant geblieben (1980: 1:3,1; 1990: 1:3; 2000: 1:2,94), was darauf hinweist, dass der Verminderung des Kodieraufwandes Grenzen gesetzt sind.

Für die kommende Volkszählung ist gegenüber 1990 eine wesentliche Erweiterung vorgesehen. Einer Erhöhung der Zahl der Fragen (auf 23) entspricht ein Anstieg der Felderzahl.

Ein abschliessendes Urteil über die Entwicklung der Komplexität der Fragebogen der eidgenössischen Volkszählung kann nur für die Jahre 1980 und 1990 gegeben werden, wobei einschränkend angefügt werden muss, dass die Komplexität eines Fragebogens nicht allein von Fragenanzahl und Feldertotal abhängt: Der Fragebogen 1990 war bezüglich Fragen- und Felderzahl weniger komplex als jener aus dem Jahre 1980.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass sich auch die von der PVK mit der Beantwortung der Frage der Erhebungsmethode beauftragten Experten im Anhang H ihres

Gutachtens mit der Frage der Ausgestaltung der verschiedenen Fragebogen auseinandergesetzt haben.

## **4.11 Interviews**

### **4.11.1 Frageleitfaden der Interviews**

Zur Beantwortung der Fragen zum Informationsauftrag der Volkszählung hat die PVK Interviews durchgeführt, die nachstehendem Gesprächsleitfaden folgten:

#### 1. Fragen zur Person

- Vorstellung der Person/en.
- Was ist ihre heutige Funktion? Wie lange üben Sie diese schon aus?

#### 2. Volkszählung: Betroffenheit

- Wie kommen Sie mit der Volkszählung in Berührung?
- Sind Sie in der Erhebung, Aufarbeitung oder Nutzung von Volkszählungsdaten tätig?

#### 3. Bestimmung der Datenbedürfnisse

- Was sind Ihre Datenbedürfnisse? Wofür finden die Daten Verwendung?
- Wie decken Sie Ihre Bedürfnisse ab? Dienen Ihnen hierzu auch Volkszählungsdaten? Nutzen Sie auch andere Quellen? Welche und weshalb?

#### 4. Nutzen der Volkszählungsdaten

- Können Sie Ihre Bedürfnisse aus den vom BFS veröffentlichten Resultaten der Volkszählung 1990 abdecken? Stellen Sie eigene Berechnungen an oder lassen Sie vom BFS Sonderauswertungen erstellen?
- Hätten Sie zusätzliche Bedürfnisse anzumelden oder glauben Sie im Gegenteil, dass auf die Erhebung gewisser Daten verzichtet werden könnte?

#### 5. Qualität und Aktualität der Volkszählungsdaten

- Wie schätzen Sie die Qualität der Daten der Volkszählung 1990 ein?
- Entspricht die Qualität der Daten der Volkszählung 1990 Ihren Anforderungen?
- Könnten Sie sich mit einer geringeren Qualität der Daten abfinden?
- Kann eine genügende Qualität der Daten auch in Zukunft garantiert und somit der Informationsauftrag erfüllt werden (Akzeptanz bei der Bevölkerung und den Gemeinden, Datenschutz etc.)?
- Sind die Volkszählungsdaten, gegeben durch den Zehnjahresrhythmus der Erhebung, für Ihre Bedürfnisse genügend aktuell?
- Wäre für Sie auch ein längerer oder im Gegenteil nur ein kürzerer Erhebungsrhythmus denkbar?

#### 6. Zusammenarbeit Datenbezüger - BFS

- Kennt aus Ihrer Sicht das BFS die Datenbedürfnisse der Abnehmer? Wenn ja, fließen dann diese Erkenntnisse in die Volkszählung ein?
- Wie bestimmt das BFS aus Ihrer Erfahrung die Bedürfnisse der Datenabnehmer?
- Wie verhält sich das BFS gegenüber den Datenabnehmern? Tritt es kundenorientiert auf?
- Konnten Sie ihre Datenbedürfnisse bei der Vorbereitung der Volkszählung 1990 einbringen?
- Wenn ja, auf welchem Weg (Vernehmlassung / direkter Kontakt / Mitarbeit in Arbeitsgruppe etc.)?
- Welche anderen Möglichkeiten gibt es noch, die Datenbedürfnisse anzumelden?
- Braucht es noch zusätzliche Möglichkeiten hierzu?
- Glauben Sie, Ihre Bedürfnisse hätten Eingang in den Volkszählungsbogen 1990 gefunden?

#### 7. Informationsauftrag des BFS

- Wie definieren Sie aus Ihrer Sicht den Informationsauftrag, den das BFS mit der Volkszählung zu erfüllen hat?
- Inwieweit erfüllt das BFS den von Ihnen definierten Informationsauftrag?

- Wer legt in Ihren Augen den Informationsauftrag der Volkszählung schlussendlich fest?
- Welche Ideen und Konzepte stehen aus Ihrer Sicht hinter dem Informationsauftrag?
- Ist das beschriebene Konzept zweckmässig? Genügt es zur Erfüllung des Informationsauftrages?
- Auf welchen gesetzlichen Grundlagen basiert der Informationsauftrag? Sind diese zweckmässig?
- Welche Internationalen Empfehlungen gilt es zu beachten? Werden diese eingehalten und sind sie zweckmässig?

#### **4.11.2 Zusammenfassung der Interviews**

##### *Historische Entwicklung des Informationsauftrages*

Laut den Datenauswertern ist aus der **historischen Hauptfunktion** der Volkszählung, nämlich **die Bevölkerung der Gemeinden, Regionen und Kantone und ihre Grundmerkmale zuverlässig zu erfassen**, der heutige Informationsauftrag entstanden: Er bestehe in einer **umfassenden Strukturerhebung der Schweiz, die Verkehrs - und Mobilitätsfragen einschliesse und mit der Erhebung von Beruf und Erwerbstätigkeit auch eine ökonomische Dimension habe**.

Gemäss diesem Informationsauftrag seien für die **ganze Schweiz vergleichbare, nach einheitlichen Kriterien und zu einem bestimmten Zeitpunkt ermittelte Bevölkerungsdaten bereitzustellen**, die für alle Einheiten des politischen Systems der Schweiz, bis zum einzelnen Haushalt, vorzuliegen haben.

**Der Ausbau der Volkszählung sei jeweils im zeitgeschichtlichen Kontext erfolgt**, die Einführung des Wohnungsteils beispielsweise habe im Zusammenhang mit der auf den 1. Weltkrieg folgenden Armutsproblematik gestanden.

### *Aufgaben der Volkszählung*

Datenbenutzer fassten den Informationsauftrag mit den Worten zusammen, die Volkszählung habe, im weitesten Sinne, **Informationen über die sozio-demographische Struktur der Schweiz zu erbringen**. Es wurde angeregt, **zu den traditionellen Ebenen der Erhebung, nämlich Bund, Kantone, Gemeinden und Amtsbezirke, neu auch andere, nicht durch die politischen Grenzen bestimmte Raumeinheiten, etwa Agglomerationen oder Zählkreise, zu erfassen** und Resultate bereitzustellen. Durch die Einführung der **Geokodierung** könne dieser Wunsch bereits weitgehendst erfüllt werden.

An die Volkszählung wurde weiter die Forderung nach der **Sicherung von Zeitreihen gestellt**; dies könne dazu führen, dass teilweise altmodisch erscheinende Fragen beibehalten werden müssten. Selbst wenn sich die gesellschaftlichen Probleme stets wandelten und neue Fragen an Aktualität gewinnen würden, seien die Zeitreihen unverzichtbar. **Allerdings wurde vor einer Ausweitung des Erhebungskatalogs gewarnt, da dies die Durchführung künftiger Volkszählungen gefährden könnte**. Es wurde sogar argumentiert, die Volkszählung erfrage immer noch Merkmale, die - nach entsprechender konzeptueller Arbeit - auch anders und billiger erhoben werden könnten.

### *Konzeptionelle Abstützung der Volkszählung*

Es wurde ausgeführt, dass sich das **Konzept im Grunde aus dem Informationsauftrag ableite**. Mit dem Personenfragebogen sei eine Methode vorhanden, die die verschiedenen Zählerebenen vollständig und gleichzeitig erfasse und die zuverlässige, inhaltlich differenzierte Individualdaten zur Verfügung stellen würde. **Der Fragebogenumfang dürfe nicht zu gross sein, weil der Beanspruchungsgrad der Befragten, die eigenen und die Kapazitäten der Gemeindeverwaltungen sowie Qualitätsanforderungen und Kosten Grenzen setzen würden**. Eine zu knappe Erhebung hingegen weise ein schlechtes **Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag** aus. Wenn man schon eine Volkszählung durchführe, dann wolle man möglichst viele Ergebnisse. Mit dieser Auf-

fassung komme man auch den Forderungen der Datenbenutzer entgegen, die stets eine noch grössere Zahl von Merkmalen erheben möchten.

Hingegen sei das **Konzept der Volkszählung nach aussen nicht genügend transparent, nicht umfassend dokumentiert und nicht nachvollziehbar gewesen**, was zu etwelchen Problemen geführt habe.

**Das gewählte Konzept sei im wesentlichen zweckmässig** gewesen, anerkannten die Datenbenutzer. Es bestehe aber immer die Gefahr, dass ein Konzept an Detailproblemen scheitern könne. Bei der Volkszählung müsse auch an den begrenzten Fragebogenumfang und an die Probleme der Uebersetzbarkeit der Fragen in die verschiedenen Amtssprachen gedacht werden.

#### *Rechtliche Grundlagen*

Bezüglich der rechtlichen Grundlagen der Volkszählung wurde festgehalten, dass das **Volkszählungsgesetz nicht ins BStatG integriert worden sei, weil man der Volkszählung eine gewisse Flexibilität für Aenderungen auf Gesetzesstufe habe erhalten wollen** und weil sie sich durch ihren besonderen Stellenwert und ihre politische Sensibilität auszeichne. Hingegen sei das **revidierte Volkszählungsgesetz das erste Gesetz** gewesen, das **Datenschutzbestimmungen** auf Bundesebene verankert habe. Das Fehlen von anderen Vorschriften zum Datenschutz könne dazu beigetragen haben, dass der **Datenschutz in diesem Gesetz ein überproportionales, unverhältnismässiges Gewicht erhalten** habe. Die nicht in jedem Punkt gerechtfertigten Einschränkungen bei der Datenbenutzung für nicht-statistische Zwecke habe bei der Durchführung der Volkszählung nun Probleme gebracht.

Die **Verordnung zur Volkszählung sei sehr wichtig, da auf ihrer Basis**, weniger auf der Basis des Gesetzes, **Diskussionen geführt würden**. Die Verordnung sei letztlich **Sache des Bundesrates: Dieser lege gewisse Eckpfeiler fest, die Differenzierung sei dem Amt überlassen, wobei es die Datenbedürfnisse der Kunden berücksichtige**. Abschliessende Entscheidungen würden im BFS gefällt. Wer am Schluss im BFS was

entscheide, so ein Datenbenutzer, sei aber oft nicht einsichtig. Die definitiven Entscheide seien oft anders, als es nach Diskussionen auf Expertenebene noch zu erwarten gewesen wäre. Ein anderer Datenbenutzer bedachte, dass das BFS gezwungen sei und auch versuche, gegenteiligen Ansichten und Forderungen gerecht werden zu können. Das habe dann einen Neutralisierungseffekt zur Folge.

Die Meinung wurde vertreten, dass eine **Verfassungsänderung höchstens im Hinblick auf die Registervereinheitlichung, nicht aber bezüglich des Informationsauftrages der Volkszählung wünschbar sei. Ebenso sei es problematisch, den Informationsauftrag auf Gesetzesstufe detaillierter als bisher zu umschreiben**, weil Gesetze lang-  
lebig seien, während Informationsbedürfnisse aus der aktuellen Lage erwachsen würden.

#### *Der Informationsauftrag im politischen Umfeld*

Der Prozess der Umsetzung des Informationsauftrages in den Personenfragebogen verlaufe über verschiedene Entwürfe, Diskussionen, Änderungen und stelle eine **immanente politische Entscheidung dar. Die Politiker müssten entscheiden, welche Daten mit diesem öffentlichen Gut ermittelt werden sollten**, hielt ein Datenbenutzer fest. Das Amt werde dann mit der technischen Durchführung beauftragt. Zudem würden die verschiedenen **Interessengruppen ihre Anliegen geltend machen. Wenn das BFS eine Möglichkeit sehe, diese Anliegen in einem vernünftigen, vertretbaren Rahmen zu integrieren, und wenn sie einem aktuellen Bedürfnis und dem allgemeinen Interesse entsprechen, dann versuche das BFS, solche Anliegen in den Fragebogen aufzunehmen.**

#### *Spielraum des BFS bei der Festlegung des Informationsauftrages*

**Weil der Spielraum des BFS bei der Festlegung des zu erhebenden Fragen- und Merkmalkatalogs aufgrund der verschiedenen Vorgaben relativ klein sei, bleibe dem Amt vor allem die Definition der Merkmale und die Bestimmung der Ausprägungen überlassen.** Die Ausprägungen würden in Zusammenarbeit mit den kantonalen und städtischen statistischen Aemtern festgelegt. **Die Erarbeitung des Frage-**

**katalogshätte aber in der Vergangenheit wissenschaftlich besser untermauert werden können.**

**Der Spielraum für die Ausgestaltung des Informationsauftrages sei wegen des Bedürfnisses nach historisch vergleichbaren Daten, den internationalen Empfehlungen und in Anbetracht des bestehenden Grundauftrages recht klein,** wurde festgehalten. Der Bundesrat umschreibe den Informationsauftrag in der Verordnung zur Volkszählung. Die Umsetzung dieses Auftrages geschehe in einem vielschichtigen Verfahren. So habe man für die Volkszählung 1990 erstmals eine umfassende Vernehmlassung bei Parteien, Verbänden, Kirchen, der Forschung und Wissenschaft und anderen interessierten Kreisen durchgeführt.

#### *Internationale Empfehlungen*

**Die internationalen Empfehlungen von UNO/CEE und EUROSTAT hätten eine wichtige Funktion. Sie würden so weit wie möglich, aber doch nicht in jeder Hinsicht, befolgt.** 1990 sei man im Haushaltsbereich davon abgewichen. Im Erwerbsbereich seien sie 1990, im Vergleich zu früheren Zählungen, besser berücksichtigt worden. Die Klassifikationen seien weiterhin nicht voll kompatibel, das Tabellengrundprogramm hingegen schon.

#### *Die Bedeutung der Volkszählung im statistischen System der Schweiz*

Die Volkszählung nimmt eine sehr zentrale Stellung im statistischen Systems des BFS ein; sie liefert die **Grundgesamtheiten. Damit sei sie Ausgangsbasis für Fortschreibungen und diene der Dateneichung. Die Volkszählung werde für Stichprobenhochrechnungen und -gewichtungen gebraucht.** Bei der Ausarbeitung des Fragebogens wird - der Auskunft eines Datenauswerters zufolge - darauf geachtet, dass die **Vergleichbarkeit** mit anderen Statistiken des Bundes gewährleistet ist.

Die Volkszählung mit ihrer **historischen Perspektive, den Zeitreihen, wurde zudem als eine der bedeutendsten Quellen zur Dokumentation des sozialen und wirt-**

**schaftlichen Wandels in der Schweiz** eingeschätzt. Als periodischer Eckpunkt erfülle sie eine sehr wichtige Funktion, und zwar nicht allein auf Bundesebene, sondern mit ihrer **kleinräumigen Datengliederung für alle Einheiten** in der föderalistischen Schweiz.

Einige der Fragen aus der Volkszählung würden in den Mikrozensen wiederholt. Damit könnten die Volkszählungsdaten fortgeschrieben, Veränderungen ermittelt und Abgleiche erstellt werden.

#### *Befriedigung der Datenbedürfnisse*

Die **Volkszählung ist für die Datenbenutzer nur eine von mehreren Datenquellen**. Das hat einerseits damit zu tun, dass das **System zu träge** ist und **gewisse Daten rasch veralten** können. Andererseits erhebt die Volkszählung nur eine **begrenzte Zahl von Merkmalen**. Während einige Datenbenutzer bloss eine Auswahl von Volkszählungsdaten als Grundlage für eigene Erhebungen verwenden oder auf ihre Bedürfnisse hin auswerten, bezeichneten andere die **Volkszählungsdaten als fundamentale Säule** ihrer Arbeit, wobei sie aber zur Deckung ihres spezifischen Datenbedarfs noch **weitere Statistiken beziehen oder selber erstellen** würden.

Die Datenauswerter waren sich bewusst, dass die **Volkszählung oft nur als komplementäre Datenquelle verwendet** wird. Darin sahen sie einen möglichen Grund für die Legitimationsschwierigkeiten der Volkszählung. Gleichzeitig sind sie bestrebt, ein Höchstmass an Informationen in einer bereits standardisierten Form zu präsentieren, um Spezialauswertungen möglichst zu vermeiden. Deshalb würden sie sich bei der Zusammenstellung des Auswertungsprogramms auf die mit den Datenbenutzern gemachten Erfahrungen und deren Nachfrage stützen.

**Datenbedürfnisse** hätte vorwiegend die **Wissenschaft** angemeldet. Wobei sich die Wissenschaftler sehr wohl bewusst seien, dass die **Kapazitäten des Volkszählungsfragebogens begrenzt** sind, dass nicht alle Datenbedürfnisse befriedigt werden könnten. Sie tendierten sogar eher zur Meinung, die **Volkszählung sei nicht für zusätzliche Fragen geeignet**. Vor allem heikle Fragen könnten die Validität der Daten, mangels Kooperation der Bevölkerung, vermindern.

*Nutzen der Volkszählungsdaten* Mehrmals wurde auf die **Nützlichkeit und Wichtigkeit kleinräumiger Daten** hingewiesen. Private Planungsbüros, vielfach im Auftrag von Gemeinden arbeitend, benützen diese Daten als **Ausgangspunkt ihrer Untersuchungen**. Als weitere Vorteile der Volkszählungsdaten wurden genannt: Sie sind **gesamtschweizerisch einigermassen einheitlich**, was die Beschaffung von Vergleichsdaten sehr erleichtert. Die Volkszählung **erfasst kleine Gruppen**. Sie stellt, ein weiterer Nutzen für bestimmte Aufgaben, **Zeitreihen** zur Verfügung.

Die Volkszählung liefere als Vollerhebung vor allem **Referenzdaten**, die **innerhalb von anderen Statistiken verwendet und weiterverarbeitet** würden. So basierten die Mikrozensen auf den Resultaten der Volkszählung. Anhand der Volkszählungsdaten würden Quoten festgelegt und Regionen strukturiert. Die **indirekte Bedeutung der Volkszählung als gute Stichprobenbasis und Lieferantin der Grundgesamtheiten** wurde einhellig betont. Einige Datenbenutzer unterstrichen, dass die aus der **Volkszählung stammenden Daten keinen anderen Quellen entnommen werden könnten**.

Gewisse Datenbedürfnisse könnten hingegen, bedingt durch den Erhebungszeitpunkt Dezember, mit der Volkszählung gar nicht befriedigt werden. Solche Bedürfnisse müssten durch Mikrozensen abgedeckt werden.

*Z. B. die Pendlerdaten*

**Die Pendlerdaten gehören in den Agglomerationen zu den am häufigsten nachgefragten Daten**. Diese Daten zu erheben sei einigen Aufwand wert, meinte ein Datenbenutzer. Sehr viele politische Durchbrüche im Verkehrsbereich seien aufgrund von

farbigen Karten entstanden, auf denen ein Planer die aus der Volkszählung stammenden Pendlerdaten umgesetzt habe. Ein anderer Datenbenutzer fügte einschränkend an, der Aussagewert der Pendlerdaten dürfe nicht überschätzt werden. National gesehen mache der Pendlerverkehr am Gesamtverkehr nicht den überwiegenden Anteil aus. Zudem

werde in der Volkszählung nur nach dem üblichen, nicht aber nach dem echten Verhalten gefragt.

#### *Volkszählung und Mikrozensen*

Verschiedentlich wurde unterstrichen, dass eine Volkszählung im heutigen Sinn wünschbar sei, dass aber die **Verhältnismässigkeit bei der Verteilung der Mittel im Statistiksystem** des Bundes beachtet werden sollte. **Wenn wegen der teuren und aufwendigen Volkszählung auf wichtige Projekte (Mikrozinsen) verzichtet werden müsse, sei zu fragen, ob eine Durchführung der Volkszählung mit traditionellem Umfang sich überhaupt lohne.**

Ein Gesprächspartner rechtfertigte die hohen Kosten der Volkszählung, indem er sie mit den Folgen schlechter Daten in Beziehung setzte: Denn fehlerhafte oder schlechte Datenqualität könne z. B. zu Fehlplanungen im Bereich Infrastruktur (Wohnungen, Strassen etc.) führen, was gesamtwirtschaftlich ebenfalls hohe Kosten verursachen würde.

#### *Einschätzung der Qualität der Volkszählungsdaten*

Von Seite der Datenauswerter war zu erfahren, dass die **Gesamtqualität** der Volkszählung 1990 als **gut** zu bezeichnen sei. Die Qualität sei jedenfalls höher als die Qualität der Volkszählung 1980. Regional sei aber mit beträchtlichen Unterschieden zu rechnen.

Demgegenüber stellten Datenaufbereiter die **Verlässlichkeit der Volkszählungsdaten 1990, mit dem Hinweis auf die aufwendige Nachbearbeitung, z. T. in Frage. Von dieser Seite wurden Bedenken geäussert und die Datenqualität als schlechter eingeschätzt, als dies geläufig behauptet werde.** Nur dank den Registern sei bei einigen Merkmalen überhaupt sichtbar geworden, wie schlecht die Fragebogen von der Bevölkerung ausgefüllt worden seien.

Die Stimmung in der Bevölkerung habe die Qualität der Volkszählungsdaten stark beeinflusst. Im Zusammenhang mit der Fichenaffäre hätte in einigen Kreisen der Bevölkerung

eine negative Einstellung vorgeherrscht. Ein Datenbenutzer stufte die **Fichenaffäre** indes aber **nicht als wesentlichen Faktor** ein, denn man könne **weltweit feststellen, dass die Bereitschaft der Leute, an Umfragen teilzunehmen, stetig sinke**.

#### *Unterschiedliche Anforderungen an die Qualität der Daten*

Ein Datenbenutzer präziserte, die Bedeutung der Qualität hänge sehr stark davon ab, für welche Zwecke die Daten gebraucht würden. **So seien im Bereich Raumplanung Ungenauigkeiten im Rahmen von zwei oder drei Prozent oft nicht problematisch**. Dort gehe es darum, überhaupt Daten zur Verfügung zu haben. Die **bestehende Datenqualität erfülle die eigenen Ansprüchen in genügendem Mass**, meinte denn auch ein Betroffener.

Ein anderer Datenbenutzer bestätigte, dass für seine Verwendungszwecke der Volkszählungsdaten Fehler im Bereich von einem bis zwei Prozent nicht ins Gewicht fallen würden. Er fügte aber auch an, dass die Volkszählung in der Politik wie auch in der Bevölkerung von einem fast unzerstörbaren Bonus profitiere: an ihre Ergebnisse glaube man einfach. **Fragen zur Qualität und zur Genauigkeit der Volkszählung wären jedoch von Zeit zu Zeit angebracht und müssten auch eine Auswirkung auf die Planung haben**.

Ein Datenbenutzer vertrat die **Ansicht, wenn schon eine Volkszählung durchgeführt werde, dann müsse durch eine gute Nachbearbeitung ein Maximum an Qualität erzielt werden**. **Mangels Ressourcen** sei in dieser Beziehung **jedoch relativ wenig unternommen** worden.

#### *Qualitätskonzept*

Schon während der Erhebung sei versucht worden, die Qualität der Daten zu ermitteln und zu kontrollieren. **Qualitätskontrollen** seien sehr **aufwendig**, weshalb man ressourcenmässig an Grenzen stosse.

**1990 habe eine Hierarchie bestanden, in der die Merkmale auf ihre geforderte Datenqualität unterteilt waren. Die Grundeinheiten hätten komplett vorliegen müssen; für gewisse Merkmale sei ein begrenzter, für andere kein Nachbearbeitungsaufwand vorgesehen gewesen.**

Der **Festlegung der Qualitätsanforderungen** sei, wird von anderer Seite betont, im Vorfeld der Volkszählung 1990 jedoch **zuwenig Gewicht beigemessen** worden. Dieser **Mangel in der Vorbereitung hätte sich dann auch in der Durchführung und Auswertung bemerkbar gemacht.**

**Obschon eine abschliessende Qualitätsanalyse noch nicht vorliegt, zeigten sich die Datenauswerter überzeugt, dass die erreichte Qualität im wesentlichen den Anforderungen der Datenabnehmer entspreche.** Man habe eine hohe Datenqualität angestrebt, in dieser Beziehung viel investiert und das Ziel auch erreicht. **In künftigen Zählungen könne durch statistische und automatische Ergänzungsverfahren und einen erhöhten Informatikeinsatz eine noch bessere Datenqualität erzielt werden.** Auch wolle man schon im voraus mit den Benutzern diskutieren, welche Qualitätsanforderungen an die einzelnen Merkmale zu stellen sind.

Auf die **Wichtigkeit der Probezählungen zum Austesten der einzelnen Fragen und des Fragebogens** wurde verschiedentlich hingewiesen. Fehlende Akzeptanz für bestimmte Fragen in der Bevölkerung und Verständnisschwierigkeiten bei einzelnen Fragen hätten einen starken Einfluss auf die Datenqualität.

#### *Relation Qualität - Aufwand*

Ein Datenbenutzer betonte, dass in die Ueberlegungen über die Datenqualität stets die **Relation einzubeziehen sei, ob die Genauigkeit auch dem erbrachten Aufwand entspreche.**

Unter diesem Gesichtspunkt sei die **Volkszählung für ihre knappe Genauigkeit etwas teuer**. Bei der Volkszählung werde teilweise ein **Riesenaufwand bei der Bereinigung eines Aspekts getrieben, der den Schlussfehler überhaupt nicht tangiere**. Bei Statistikern sei oft eine puristische Einstellung zu beobachten: Sie sagen sich, dort wo etwas korrigiert werden kann, bringen wir die Korrekturen auch an - ungeachtet der Kosten.

**Es müsste ein Konzept ausgearbeitet werden, bei welchen Merkmalen man viel investieren wolle und bei welchen nicht**. Mit gewissen Fehlern könne man nämlich leben, es gebe eine Grenze, bei der der Luxus beginne. **Das BFS setze meist strengere Maßstäbe als die Datenbenutzer.***Aktualität der erhobenen Daten*

**Die Datenbenutzer waren sich einig, dass zehn Jahre für gewisse Fragestellungen eine zu lange Zeitspanne sind**. Bei rasch sich ändernden Konjunkturzyklen müsste zur Feststellung des sozialen Wandels auf ein kürzeres Intervall gewechselt werden. Sie sahen dies aber in der Regel wegen der **Kostenfrage als unrealistisch** an oder betonten gar, dass dies auch nicht wünschbar sei: **fehlende und rasch veraltende Daten müssten gezielt mit Stichproben (Mikrozensen) und nicht mittels Volkszählung erhoben werden**.

Ein Datenaufbereiter zeigte sich überzeugt, dass der Bürger nicht bereit sein werde, öfters als einmal pro zehn Jahre ein Volkszählungsformular auszufüllen. Wiederholt wurde auf andere Zählungen hingewiesen, auf **ESPOP und SAKE, die die Volkszählungsdaten fortschreiben und aktualisieren helfen**. Wenn alle zehn Jahre eine Grundbasis vorhanden sei, könnten die dazwischen liegenden Jahre mit Hilfe verschiedener Stichproben und Register überbrückt werden.

Der Zehnjahresrhythmus sei nicht zuletzt deshalb gerechtfertigt, weil er einem internationalen Standard entspreche: in diesem Punkt stimmten die Gesprächspartner überein. **Zehn Jahre müssten hingegen als Maximalperiode** betrachtet werden.

**Als Alternative wurde verschiedentlich ein Fünfjahresrhythmus in Betracht gezogen, in dem sich ein umfassender und ein reduzierter Fragebogen abwechseln.** Dem vermuteten Effizienzgewinn wurden Ressourcenengpässe gegenübergestellt.

*Einschätzung der Zusammenarbeit Datenbezüger - BFS*

In den letzten zwanzig Jahren habe das BFS den Kontakt nach aussen wesentlich intensiviert, da es sich stärker als früher den Datenbenutzern verpflichtet fühle, stellte ein Datenauswerter fest. **Man sei bestrebt, im Rahmen der eigenen Ressourcen einen guten Service anzubieten.**

Die Datenbenutzer bezeichneten Zusammenarbeit und Kommunikation mit dem BFS als gut. Vor allem die **Datenbenutzer aus der eidgenössischen Administration bezeichneten den Zugang zum BFS als problemlos** und waren der Meinung, sie würden stets Gehör finden und gebührend in den Entscheidungsprozess einbezogen.

Auf eigene Erfahrungen hinweisend, vertrat ein Gesprächspartner die Ansicht, den Fachorganisationen werde Gelegenheit geboten, zur Volkszählung Stellung zu nehmen. Kleinere Gemeinden hätten, wie ein Datenaufbereiter betonte, aber nur über das kantonale statistische Amt Kontakt zum BFS. Für diese sei es schwierig, sich beim BFS Gehör zu verschaffen. Es wird von dieser Seite die Meinung geäußert, **dass die Mitarbeiter des BFS hinsichtlich der Entwicklungen in den Gemeinden und der kommunalen Bedürfnisse zu wenig sensibilisiert seien.**

Aus der Perspektive eines regionalen statistischen Amtes wurde zur Zusammenarbeit mit dem BFS berichtet, dass man im **allgemeinen informiert, relativ frühzeitig konsultiert und auch zur Mitarbeit in vorbereitende Arbeitsgruppen eingeladen werde.** Zum Auswertungsprogramm habe man Stellung beziehen und Wünsche anmelden können. Gewiss, es könnten manchmal Mängel konstatiert werden, doch sei die **Zusammenarbeit als gut zu bezeichnen.**

Ein Datenbenutzer wies in diesem Zusammenhang auch auf die im Auftrag des BFS durchgeführten Evaluation zur Volkszählung 1990 bei sämtlichen Gemeinden hin: Im

Nachgang zur Volkszählung sei damit die Möglichkeit einer Kommunikation zwischen Gemeinden und BFS vorhanden gewesen.

*Berücksichtigung der Meinungen von aussen durch das BFS*

Ein Datenbenutzer betonte, dass **Anträge prinzipieller Natur keine Aussicht hätten, vom BFS aufgenommen zu werden**. Ein Datenaufbereiter äusserte Verständnis dafür, dass das **BFS an einer bestimmten Linie festhalten müsse, unterstrich aber, dass im BFS bei Fragen der konzeptionellen Ebene eine gewisse Sturheit vorherrsche**.

An den vom BFS durchgeführten Sitzungen, so gaben Datenbenutzer ihre Eindrücke wieder, werde ausgiebig und **offen diskutiert**. **Ob aber die Diskussionen tatsächlich einen Niederschlag in der Arbeit des BFS finden, wurde verschiedentlich bezweifelt**. Anstösse von aussen würden nur partiell aufgenommen. **So seien, trotz des guten Willens des BFS, wesentliche Veränderungen bei der Volkszählung aus pragmatischen Gründen unterblieben**.

Wieder ein anderer Datenanwender fügte dem bei, dass die **Kommunikation mit dem BFS schwierig werde, wenn grundsätzliche Themen angesprochen würden**. Dies lasse sich etwa damit belegen, dass es **versäumt worden sei, die Weichen für Änderungen in der Volkszählung 2000 rechtzeitig zu stellen**. Das BFS sei auf Abwehr gegangen, habe von einem städtischen Problem gesprochen, statt Massnahmen im Hinblick auf die Zählung 2000 zu ergreifen.

*Fazit*

In der Interviewrunde sind keine grossen Differenzen bei der Einschätzung des Informationsauftrages der Volkszählung zutage getreten. Der Informationsauftrag der Volkszählung wurde in der Erbringung von Daten zur sozio-demographischen Struktur der Schweiz, einschliesslich der Aspekte Verkehr und Mobilität sowie Ausbildung und Erwerbstätigkeit, gesehen.

Der herkömmliche Informationsumfang der Volkszählung wurde kaum kritisiert. Die Interviewpartner beurteilten den Fragebogenkatalog der Volkszählung 1990 als zweck-

mässig und dem Informationsauftrag der Volkszählung angemessen. Einzelne stellten die Notwendigkeit der Erhebung einiger weniger Merkmale in Frage und traten für eine Optimierung der Einbindung der Volkszählung ins statistische System des BFS ein. Angesichts der in der Vergangenheit beobachteten sinkenden Kooperation der Bevölkerung herrschte gegenüber einem Ausbau des Fragenkatalogs Skepsis. Auf die Bedeutung der internationalen Empfehlungen hinsichtlich des Fragenkatalogs machten vornehmlich die Datenproduzenten aufmerksam. Das Konzept und die Erarbeitung des Fragenkatalogs der Volkszählung 1990, so wurde verschiedentlich erwähnt, sei gegen aussen zu wenig sichtbar geworden. In Anbetracht der Tatsache, dass der Erhebungsumfang einer Volkszählung begrenzt ist, vertraten die Datenbenutzer realistischerweise die Meinung, ihre Datenbedürfnisse würden weitgehend erfüllt. Aufgrund der Volkszählungsdaten könnten sie eigene Erhebungen durchführen, um ihre zusätzlichen Bedürfnisse abzudecken. Die Zusammenarbeit mit dem BFS wurde als gut bezeichnet; allerdings wurde dem BFS auch eine gewisse Sturheit und mangelnde Sensibilität für kommunale Belange vorgehalten. Die Datenqualität der Volkszählung 1990 gilt gemeinhin als gut, aber auch als recht teuer erkaufte.

## **Anhänge**

---

Anhang 1: Expertengutachten zu Alternativen der Volkszählung 1990. Februar 1995,  
im Auftrag der PVK. Wolfgang Polasek und Martin Schuler.

Anhang 2: Stellungnahme des BFS zu den Untersuchungsfragen

Anhang 3: Bibliographie

Anhang 4: Glossar

**Anhang 1: Expertengutachten zu Alternativen der Volkszählung 1990.  
Februar 1995 (rev. Juni 1995), im Auftrag der PVK.  
Wolfgang Polasek und Martin Schuler**

---

**Dieses Expertengutachten ist nur auf Papier vorhanden.**

## **Anhang 2: Stellungnahme des BFS zu den Untersuchungsfragen**

---

**Diese Stellungnahme ist nur auf Papier vorhanden.**

## Anhang 3: Bibliographie

---

### Rechtserlasse, parlamentarische Vorstösse

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Amtl. Bull. S 1981 389, 81.439      | Interpellation Dillier vom 18. Juni 1982, Volkszählung.   |
| Amtl. Bull. S 1981 389, 81.439      | Antwort Bundesrat Hürlimann auf die Interpellation Dillier vom 18. Juni 1982, Volkszählung.   |
| Amtl. Bull. N 1983 1567, 83.685     | Einfache Anfrage Rüttimann 1990 vom 20. Juni 1983, Volkszählung.  |
| Amtl. Bull. N 1988 315, 87.064      | Volkszählung, Änderung des Bundesgesetzes.  |
| Amtl. Bull. N 1988 420, Ad 87.064-1 | Postulat Petitions- und Gewährleistungskommission vom 23. Februar 1988, Volkszählung, Bericht.  |
| Amtl. Bull. S 1988 285, 87.064      | Volkszählung, Änderung des Bundesgesetzes.  |
| Amtl. Bull. N 1988 984, 88.616      | Einfache Anfrage Rechsteiner vom 7. März 1988, Pädagogische Rekrutenprüfungen.  |
| Amtl. Bull. S 1992 674, 91.066      | Bundesstatistikgesetz (BStatG).   |
| Amtl. Bull. N 1992 1654, 91.066     | Bundesstatistikgesetz (BStatG).   |
| Amtl. Bull. N 1993 1970, 93.3341    | Postulat Seiler Hanspeter vom 17. Juni 1993, Vereinfachung Volkszählungsverfahren.  |
| AS 1980 188                         | Verordnung über die Eidgenössische Volkszählung 1980 vom 6. Februar 1980.   |
| AS 1980 1436                        | Verordnung über die Eidgenössische Volkszählung 1980 vom 6. Februar 1980, Änderung vom 22. September 1980.  |
| BB1 1971 I 829                      | Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gültigerklärung der Hauptergebnisse der eidgenössischen Volkszählung vom 1. Dezember 1970 vom 28. April 1971. |
| BB1 1988 I 149                      | 87.064 Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung vom 28. Oktober 1987.   |
| BB1 1988 II 413                     | 88.032 Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz vom 23. März 1988.   |
| BB1 1992 I 373                      | 91.066 Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 30. Oktober 1991.  |
| SR 161.1                            | Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976.   |

|  |  |
|--|--|
| SR 235.1                                     | Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992.   |
| SR 235.11                                    | Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG) vom 14. Juni 1993.                             |
| SR 431.01                                    | Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 9. Oktober 1992.  |
| SR 431.012.1                                 | Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes vom 30. Juni 1993.            |
| SR 431.112                                   | Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 3. Februar 1860.                                 |
| SR 431.112.1                                 | Verordnung über die eidgenössische Volkszählung 1990 vom 26. Oktober 1988.                             |
| SR 431.115                                   | Verordnung über die probeweise Durchführung von repräsentativen Haushaltserhebungen vom 20. Juni 1983. |
| SR 431.116                                   | Verordnung über Stichprobenerhebungen bei der Bevölkerung (Mikrozensus) vom 27. November 1985.         |
| Uebers. Verh. BV. II 1988 44, 224/88.491     | Motion Aliesch (N) vom 20. Juni 1988, Abschaffung der direkten Befragung bei der Volkszählung.         |
| Uebers. Verh. BV. II 1988 63, 340/88.517     | Motion Fischer-Seengen (N) vom 22. Juni 1988, Volkszählung 1990.                                       |
| Uebers. Verh. BV. II 1988 60, 318/88.522     | Postulat Fäh (N) vom 22. Juni 1988, Nationalratswahlen. Mandatzuteilung.                               |
| Uebers. Verh. BV. III 1988 67, 365/88.795    | Postulat Gysin (N) vom 7. Oktober 1988, Wohnungsmarkt und Wohnungsbau.                                 |
| Uebers. Verh. BV. I/II 1990 99, 540/90.385   | Interpellation Leutenegger Oberholzer (N) vom 6. März 1990, Stopp der Volkszählung 1990.               |
| Uebers. Verh. BV. I/II 1990 125, 790/90.392  | Motion Spielmann (N) vom 7. März 1990, Annullierung der Volkszählung 1990.                             |
| Uebers. Verh. BV. I/II 1992 121, 679/92.3155 | Postulat Zisyadis (N) vom 20. März 1992, Verzicht auf Bestrafung der Volkszählungs-Verweigerer.        |
| Uebers. Verh. BV. I 1993 105, 572/93.3101    | Motion Leuenberger Moritz (N) vom 11. März 1993, Verzicht auf Volkszählung 2000.                       |
| Uebers. Verh. BV 93.3341                     | Postulat Seiler Hanspeter (N) vom 17. Juni 1993, Vereinfachung Volkszählungsverfahren.                 |
| 95.3011                                      | Motion Büttiker Rolf (S) vom 24. Januar 1995, Verzicht auf die teure Volkszählung 2000.                |

- BEGLEITGRUPPE CENSUS (1994), Volkszählung 2000, Ueberlegungen zum Konzept der Volkszählung 2000 und Vorschläge zum Inhalt des Fragebogens, Bericht der Arbeitsgruppe "Konzept", Lausanne.
- BUNDESAMT FUER AUSLAENDERFRAGEN (1986), Neukonzeption des zentralen Ausländerregisters, ZAR-3, Konzeptbericht, Januar 1986, Bern.
- BUNDESAMT FUER AUSLAENDERFRAGEN (1990), ZAR-3 Gesamtlösung 1. Teil, Ergänzung zum Bericht über die Voranalyse, EDV-Projektteam, 20. April 1990, Bern.
- BUNDESAMT FUER JUSTIZ (1993), Volkszählung 2000, Bern, 3. Mai 1993.
- BUNDESAMT FUER RAUMPLANUNG (1994), Raumplanung, Daten der Volkszählung als Grundlage für die Raumplanung, Raum-Informationssysteme, Tendenzen der Siedlungsentwicklung, 3-4/94, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1985), Arbeitsgruppe Zählung 1990, Bericht über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1987), Probezählung 1987, Erste Resultate, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1987) Vorbereitung für die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1988), Auswertungen, Kommentare und Analysen der Volkszählung 1980, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1990), Leitfaden für die Volkszählung 1990. Instruktions- und Schulungsordner für die Kantone und Gemeinden, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1993), Entwurf, Evaluation VZ90, Ein Bericht zur Konzept- und Planungsphase der Volkszählung 1990, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1993), Statistische Information, Katalog 1993/94, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1993), Volkszählung 1990. Ein Profil der Schweiz, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), Das Bild der Familie in der Volkszählung 1990, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), Eidgenössische Volkszählung 1990: Katalog der Publikationen, Reihe Statistik der Schweiz, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), Eidgenössische Volkszählung 1990, Die Raumlagerungen der Schweiz, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), Entwurf, Evaluation VZ90, Bericht über die Durchführung und Aufarbeitung der Volkszählung 1990, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), GEOSTAT, Die Servicestelle des Bundes für raumbezogene Daten, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), Grobkonzept zur Betriebszählung 1995, Nicht-landwirtschaftlicher Bereich, 17.3.1994, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), Nacherhebung VZ90, Microvergleich - Arbeitsbereich BHS, Ein Vergleich ausgewählter Merkmale zwischen VZ und SAKE - Zwischenbericht, Bern.

- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), Stichprobe: Anfragen im Auskunftsdienst (PHE) in der zweiten Jahreshälfte 1993.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), Volkszählung 2000, Die Nutzung von Registerdaten als Alternative zur Direktbefragung, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), Volkszählung 2000, Vorschläge zur Verbesserung der Volkszählung 2000 in organisatorischer Hinsicht, Bericht der Arbeitsgruppe, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), Volkszählung 2000, Zusammenfassung der Schlussberichte und Folgerungen der Arbeitsgruppen 1 - 3, Ueberarbeitete Fassung nach der Begleitgruppen-sitzung CENSUS 2000 vom 3. März 1994, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1994), Vorbereitung der eidg. Volkszählung 2000 - Antrag an den Bundesrat, Aemterkonsultation, Bern, 11. Oktober 1994.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1995), Erhebungsmethoden in der Volkszählung, Eine Untersuchung zur Nutzung von Registerdaten in der Volkszählung 2000, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (1995), Pressemitteilung, Recensement fédéral de la population 1990, Espace jurassien franco-suisse - une étude transfrontalière, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK (ohne Datum), Vergleich der Fragen des VZ-PFB mit den regelmä-ssig erhobenen Statistiken des BFS, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK, INFRACONSULT AG (1986), Bedürfnisabklärung Hektarraster, November 1986, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK, INFRACONSULT AG (1992), Demostat. Inwertsetzung von kommunalen Registern für die Volkszählung, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK, INFRACONSULT AG (1992), Eidgenössische Volkszählung 1990. Evaluation der Durchführung in den Gemeinden. Eine Umfrage bei den kommunalen Vz-Verantwortlichen und dem Zählpersonal, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK, INFRACONSULT AG (1994), REGITEST. Versuch einer Register-zählung mit Verknüpfung der Daten über Personen, Haushalte, Wohnungen und Gebäude in einem Quartier der Stadt Zürich, Bern.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK, IPSO (1989), Die Volkszählung im Spiegel der Bevölkerung. Repräsentative Bevölkerungsbefragung November 1989, Zürich.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK, IPSO (1990), Die Volkszählung nach der "Fichenaffäre". Eine qualitative Studie vom Mai 1990, Zürich.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK, IPSO (1991), Die Volkszählung im Spiegel der Bevölkerung. Repräsentative Befragung nach der Volkszählung im Dezember 1990, Zürich.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK, IREC, INSTITUT DE RECHERCHE SUR L'ENVIRONNEMENT CONSTRUIT EPF LAUSANNE, SCHULER Martin, JOYE Dominique (1986), Ueberprüfung der Auswirkungen einer Vorverlegung der Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Lausanne.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK, KOMMISSION FÜR DIE BUNDESSTATISTIK (1994), Volks-zählung 2000. Ziele, Inhalte und organisatorische Aspekte, Bern.

- BUNDESAMT FUER STATISTIK, METRON, GERHEUSER Frohmut, BUCHMUELLER Richard, SARTORIS Elena (1988), Methoden der Geokodierung, Ausgangslage, geeignete Verfahren, Kostenschätzung, Windisch.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK, SCHULER Martin (1987), Grundfragen der Konzeption, Vorschläge zur Ausgestaltung des Personenfragebogens sowie des Auswertungsprogramms im Anschluss an die Vernehmlassung 1986/87, Lutry.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK, SCHULER Martin (1992), Ergebnisse einer Qualitätsüberprüfung der Fragen 1 sowie 6 bis 16 des Personenfragebogens, Lausanne.
- BUNDESAMT FUER STATISTIK, SCHULER Martin (1994), Eidgenössische Volkszählung 1990: Die Raumgliederungen der Schweiz, Bern.
- BUNDESKANZLEI (1993), Die rechtlichen Grundlagen der Bundesstatistik, Bern.
- BUSCHER Marco (1994), "Bundesstatistik, Das wissenschaftliche Analyseprogramm der Volkszählung 1990", in: Verband Schweizerischer Statistischer Aemter, Informationsblatt 16, Oktober 1994.
- COMMISSION DE GESTION, CONSEIL NATIONAL (1987), Examen du Rapport de gestion 1987, Département de l'intérieur, Office fédéral de la statistique, Berne.
- DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR, OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (1985), Rapport au Conseil fédéral sur la réalisation des recensements fédéraux de la population, des logements et des bâtiments, au cours des années quatre-vingt-dix; sur la mise sur pied d'un microrecensement annuel (enquête par sondage), Berne.
- DEUTSCHSCHWEIZERISCHE REGIONALE STATISTISCHE AEMTER (1991), Evaluation der Vorbereitung und Durchführung der Volkszählung 1990 durch die DRSA, Aarau.
- DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI, CANTONE TICINO (1995), Movimento della popolazione, Presentazione del progetto ai comuni, Bellinzona.
- EIDGENOESSISCHER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER (1994), Datenschutz, Leitfaden für die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung, Bern.
- EIDGENOESSISCHER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER (1994), Rechte der betroffenen Personen bei der Bearbeitung von Personendaten, Bern.
- EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1986), Aenderung von Artikel 2 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Volkszählung, Verordnung zur Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Vernehmlassungsverfahren, Bern
- EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1986), Verordnung zur Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Vernehmlassungsverfahren, Beilagen, Dezember 1986 - Mai 1987, Bern
- EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1987), Bericht über die Vernehmlassung zur Verordnung über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Bern.
- EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1987), Bericht über die Vernehmlassung zur Änderung von Artikel 2 des Bundesgesetzes über die Eidg. Volkszählung vom 3. Februar 1860, Bern.
- EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1987), Bericht über die Vernehmlassung zur Verordnung über die Volks-, Wohnungs- und Gebäudezählung 1990, Bern.
- EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1994), Vorbereitung der eidgenössischen Volkszählung 2000, Bern, 22. Dezember 1994.

- EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (1995), Pressemitteilung, Eidgenössische Volkszählung 2000 - Start der Vorbereitungsarbeiten, Bern, 23. Januar 1995.
- FORUM STATISTICUM, Nr. 30, "Schweizerische Statistik: 44 Ämter für Ihre Information", Oktober 1992, Bundesamt für Statistik, Bern, S. 5ff.
- GROUPE DES OFFICES DE STATISTIQUE DE LA SUISSE ROMANDE ET DU TESSIN (1991), Evaluation du Recensement fédéral de la population 1990, Lausanne.
- LORENZETTI Maria, Bundesamt für Statistik (1991), Evaluation Volkszählung 1990, Das Thema "Volkszählung 1990" in den schweizerischen Medien, Ergebnisse einer Inhaltsanalyse, Projektleitung Prof. Dr. Louis Bosshart, Leiter des Instituts für Journalistik und Kommunikationswissenschaft der Universität Freiburg.
- PARAVICINI Gian Antonio, SPAETI Franziska (1991), Evaluation Eidgenössische Volkszählung 1990, Zusammenfassung der Stellungnahmen der Kantone UR, SZ, OW, NW, ZG, Luzern.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1985), Neufassung des Antrages betr. Volkszählung und Mikrozensus vom 28. Oktober 1985, Beschluss vom 27. November 1985.
- VERBAND SCHWEIZERISCHER STATISTISCHER AEMTER (1994) Informationsblatt des VSSA, herausgegeben von der Redaktionskommission des Forum Statisticum, 16, Oktober 1994, S. 43 - 52.

## **Monographien und Artikel Schweiz**

- AEPLI Brigitte (1992), "Das Wichtigste aus dem BFS in Kürze", in: Forum statisticum, Nr. 31, Dezember 1992, Bundesamt für Statistik, Bern, S. 87ff.
- AMSTUTZ Gertrud (1990), "Mutter Helvetia will Schäfchen zählen", in: Traktandum Magazin, Nr. 3-1990, S. 19 - 27.
- ARPAGUS Remo, BRODBECK Thomas, ROETHLISBERGER Stefan, SCHERZ Fabienne (1991), Untersuchung über die Gewichtung und Nutzung der Volkszählungsdaten im Bereich der Verkehrsplanung, Semesterarbeit, Bern.
- BOHLEY Peter, ARMIN Jans Hrsg. (1992), Einführung in die Wirtschafts- und Sozialstatistik der Schweiz, 2. unveränderte Auflage, Paul Haupt, Bern.
- BOIS Philippe (1991), "Informatique et protection de la personnalité", in: GALLAND B. Hrsg., 1951-1991: 40 ans d'informatique civile; Rupture ou continuité culturelle? Protocole des colloques: L'ordinateur a 40 ans, EPFL, Lausanne, S. 199 - 208.
- BUSSET Thomas, Bundesamt für Statistik (1993), Zur Geschichte der eidgenössischen Volkszählung, Reihe Statistik der Schweiz, Bern.
- HAUG Werner, "Datenschutz in der Volkszählung", in: Verband SCHWEIZERISCHER MARKTFORSCHER (1990), Spannungsfeld Datenschutz, Hergiswil.
- HAUG Werner, PETERS Matthias (1990), "Datenschutz in der Volkszählung", in: VEREINIGUNG SCHWEIZER MARKT- UND MEINUNGSFORSCHUNGSINSTITUTE Hrsg., Spannungsfeld Datenschutz, Swiss Interview, Hergiswil, S. 44-60
- IHA, GfM (1994), Vademecum 1995, Hergiswil.
- LEIBUNDGUT Hansjörg (1986), Die Bedeutung der beruflichen Mobilität als arbeitsmarktlicher Ausgleichsprozess, Eine empirische Untersuchung aufgrund der Eidgenössischen Volkszählung 1980, Peter Lang, Bern, S. 59 - 61 und 150f.

- MALAGUERRA Carlo (1976), "Wege zu einem neuen statistischen Informations-System", in: Forum statisticum, Nr. 5, Januar 1976, Bundesamt für Statistik, Bern, S. 33 - 38.
- MALAGUERRA Carlo (1989), "Le programme de l'Office fédéral de la statistique pour les années 1990", in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3-1989, Stämpfli, Bern, S. 367 - 374.
- MALAGUERRA Carlo (1990), "La statistique fédérale face à ses partenaires européens", in: Forum statisticum, Nr. 28, Dezember 1990, Bundesamt für Statistik, Bern, S. 53 - 63.
- MALAGUERRA Carlo (1994), "La statistique en Suisse au tournant du XXIème siècle", in: Revue Suisse d'Economie politique et de Statistique, 1994, Vol. 130 (3), S. 341 - 362.
- NEURY Jean-Emile (1972), "Quelques remarques à propos du recensement fédéral de la population de décembre 1970", in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 4-1972, Stämpfli, Bern, S. 623 - 641.
- RAIS François (1992), Le recensement fédéral de 1990. Sentiments de la population. L'exemple de Courtételle (Jura), Travail personnel de recherche, Neuchâtel.
- ROBOTAGE (1990), Ordnungs - Zahlen, Materialien gegen Erfassung, Planung und Kontrolle, Zürich.
- ROREP, "Arbeitsgruppe der an der Volkszählung Interessierten" (1985), Petition an den Schweizerischen Bundesrat zur Sicherstellung der schweizerischen Volks- und Wohnungszählung, März 1985, Lausanne.
- SCHULER Martin (1994), "Das regionalstatistische System Europas", in: Die Volkswirtschaft, 10/94.
- SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER STADT- UND GEMEINDESCHEIBER (1992), Volkszählung 2000, Thalwil, 25. November 1992.
- SCHWEIZERISCHER STAEDTEVERBAND (1993), Eingabe an die Vorsteherin EDI, Volkszählung 2000, Bern, 24. Mai 1993.
- SCHWEIZERISCHER VERBAND DER EINWOHNER- UND FREMDENKONTROLLCHEFS (1993), Resolution zur Volkszählung 2000, Zürich, 6. Mai 1993.
- SHELDON George (1989), "Bedarf und Angebot an Längsschnittdaten in der Schweiz", in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3-1989, Stämpfli, Bern, S. 375-389.
- VERBAND SCHWEIZERISCHER MARKTFORSCHER (1990), Spannungsfeld Datenschutz, Hergiswil.
- WALTER Jean-Philippe (1988), La protection de la personnalité lors du traitement de données à des fins statistiques. En particulier, la statistique officielle fédérale et la protection des données personnelles, Dissertation, Editions universitaires, Fribourg.
- WOHLGENSINGER Elmar (1979), "Amtliche Statistik und private Marktforschung", in: Die Volkswirtschaft, Heft 9-1979, Bern, S. 557f.
- ZWEIFEL Hans (1990), Der Glasmensch. Kritische Anmerkungen zur Volkszählung mit 21 Geschichten aus der theoretischen Praxis, La Valigia, Frauenfeld.

## **Amtliche Schriften Ausland**

- BUNDESGESETZBLATT FÜR DIE REPUBLIK ÖSTERREICH (1980), S. 1257-1259 Bundesgesetz vom 16. April 1980 über die Vornahme von Volkszählungen (Volkszählungsgesetz 1980).

- BUNDESGESETZBLATT FÜR DIE REPUBLIK ÖSTERREICH (1990), S. 1795, 1796 Bundesgesetz vom 28. Februar 1990, mit dem das Volkszählungsgesetz 1980 geändert wird.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT KARLSRUHE (1983), "Volkszählungsgesetz teilweise verfassungswidrig", in: Europäische Grundrechte Zeitschrift, Heft 22-1983, Norbert Paul Engel, Kehl am Rhein, S. 577-596.
- DEUTSCHER BUNDESTAG, INNENAUSSCHUSS (1985), Stellungnahmen der Sachverständigen zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses zum Entwurf eines Gesetzes über eine Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung, 17.4.1985, Bonn.
- COMMISSION DE STATISTIQUE DES NATIONS UNIES. COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, CONFERENCE DES STATISTICIENS EUROPEENS. COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, COMITE DE L'HABITATION, DE LA CONSTRUCTION ET DE LA PLANIFICATION (1988), Recommandations pour les recensements de la population et des habitations de 1990 dans la région de la CEE, New York.
- EUROSTAT, OFFICE STATISTIQUE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1989), Programme de recensement de la population de la communauté 1991, Projet, Annexe 1.
- HAGSTOFA ISLANDS, Hagstofa Islands 50 ára, Hagtíðindi, 49/2, Feb. 1964, S. 33-59.
- HAGSTOFA ISLANDS, Manntal á Islandi 1 desember 1960, Hagskýrslur Islands, Reykjavík, 1969, S. \*10-\*12.
- HAGSTOFA ISLANDS, Register based statistics in Iceland, unpublished, april 1994, 20 S.
- OFFICE OF POPULATION CENSUSES AND SURVEYS (1990), Editing and Inputing Data for the 1991 Census, 13.11.1990, London.
- ÖSTERREICHISCHES STATISTISCHES ZENTRALAMT Hrsg. (o.J.), Volkszählung 1981. Textband. Die demographische, soziale und wirtschaftliche Struktur der österreichischen Bevölkerung, Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 630/28, Wien.
- STATISTICAL Commission and ECONOMIC Commission FOR EUROPE: Consolidated List of Uses and Users of Population and Housing Census Data, Working Paper No. 14, Geneva work session 1992.
- STATISTICS FINLAND (1994), Evaluation study of the 1990 Census, Helsinki.
- STATISTISCHES BUNDESAMT DEUTSCHLAND Hrsg. (1992), Volkszählung 2000 - oder was sonst? Ergebnisse des 5. Wiesbadener Gesprächs am 14. und 15. November 1991, Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik, Band 21, Metzler-Poeschel, Stuttgart.
- STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN (1994), Qualität der Einwohnermelderegister und ihre statistische Nutzung - eine Literaturstudie, Berliner Statistik 6/94, S. 106-123.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE, BUREAU OF THE CENSUS (1988), Preparing Procedural Histories for Censuses of Population and Housing, Washington.
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1982), A \$ 4 Billion Census in 1990? Timely Decisions on Alternatives to 1980 Procedures Can Save Millions, Washington.
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1986), Decennial Census. Issues Related to Questionnaire Development, Washington.
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1987), Decennial Census. Local Government Uses of Housing Data, Washington.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1989), 1990 Census. Overview of Key Issues, Washington.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1992), Census Reform. Questionnaire Test Shows Simplification Holds Promise, Washington.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1992), Decennial Census. 1990 Results Show Need for Fundamental Reform, Washington.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1992), Decennial Census. Opportunities for Fundamental Reform, Washington.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1993), Census Reform, Early Outreach and Decisions Needed on Race and Ethnic Questions, Washington.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1993), Decennial Census, Fundamental Reform Jeopardised by Lack of Progress, Washington.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1993), Federal Data Collection, Measuring Race and Ethnicity is Complex and Controversial, Washington.

## **Monographien und Artikel Ausland**

ABELS Heiner (1991), Wirtschafts- und Bevölkerungsstatistik, 3. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Gabler, Wiesbaden.

ANDERSON Oskar ea. (1983), Bevölkerungs- und Wirtschaftsstatistik. Aufgaben, Probleme und beschreibende Methoden, Springer-Verlag, Berlin.

APPEL Günther (1983), "Einige Anmerkungen zur Notwendigkeit und Bedeutung der Volkszählung 1983 unter besonderer Berücksichtigung der Geheimhaltungsvorschriften in der Amtlichen Statistik", in: Berliner Statistik, Nr. 1/83, Berlin, S. 2 - 8.

ASEMANN Karl (1978), "Arbeitsstättenzählung", in: VERBAND DEUTSCHER STAEDTE-STATISTIKER Hrsg. (1978), Bericht über die 77. Tagung der Statistischen Woche 1977 in Münster sowie Ausschussberichte seit der 76. Tagung, Münster, S. 62 - 67.

BEGEOT François (1993), L'avenir des recensements de la population dans la communauté européenne, XXII<sup>e</sup> Congrès général de la population organisé par l'Union internationale pour l'étude scientifique de la population, Séance n° 30: The Future of the Population Census / L'avenir des recensements de la population, Montréal, août 1993.

BEGEOT François, EGGERICKX Thierry (1993), "Les recensements en Europe dans les années 1990. De la diversité des pratiques nationales à la comparabilité internationale des résultats", in: Population, Nr. 6-1993, S. 1705 - 1732.

CITRO Constance F., PRATT John W. (1986), "The USA's Bicentennial Census: New Directions for Methodology in 1990", in: Journal of Official Statistics, Statistics Sweden, Vol. 2, No. 4, S. 359 - 380.

COEFFIC Nicole (1993), "L'enquête post-censitaire de 1990, une mesure de l'exhaustivité du recensement", in: Population 6, 1993, S.1655 - 1682.

CZERWICK Edwin, Zu den konzeptionellen Grundlagen und zum gegenwärtigen Stand der Verwaltungsinformatik, Die Verwaltung, Band 24, Berlin, S. 47 - 63.

- DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG Hrsg. (1983), "Volkszählung 1983. Notwendigkeit und Datenschutz im Widerspruch?" in: Wochenbericht des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung, Nr. 8-1983, Duncker & Humboldt, Berlin, S. 93 - 97.
- EGGERICKX Thierry, BEGEOT François (1993), "Les recensements en Europe dans les années 1990, De la diversité des pratiques nationales à la comparabilité internationale des résultats", in: Population, No. 6, 1993, p. 1705 - 1732.
- ESENWEIN-ROTHE Ingeborg (1984), 'Zensus' im 20. Jahrhundert. Über die Unverzichtbarkeit einer Volkszählung", in: Wirtschaft und Statistik, Heft 5-1984, S. 253 – 257.
- ESSER Hartmut ea., Statistisches Bundesamt Deutschland Hrsg. (1989), Mikrozensus im Wandel. Untersuchungen und Empfehlungen zur inhaltlichen und methodischen Gestaltung, Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik, Band 11, Metzler-Poeschel, Stuttgart.
- GRÄF Lorenz, KÜHNEL Steffen, SCHEUCH Erwin K., Statistisches Bundesamt Deutschland (1989), Volkszählung, Volkszählungsprotest und Bürgerverhalten. Ergebnisse der Begleituntersuchung zur Volkszählung 1987, Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik, Band 12, Metzler-Poeschel, Stuttgart.
- GROHMANN Heinz (1989), "Wozu brauchen Staat und Öffentlichkeit Daten?", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Band 19-1989, S. 3 - 14.
- GROSS Gerhard (1988), "Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung mit Blick auf die Volkszählung 1987, das neue Bundesstatistikgesetz und die Amtshilfe", in: Archiv des öffentlichen Rechts, Heft 2-1988, J.C.B. Mohr, Tübingen, S. 162 - 213.
- GÜLLNER Manfred (1983), "Wissen für die Zukunft? Volkszählung 1983: Ein deutsches Übel", in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 4-1983, Pahl-Rugenstein, Köln, S. 603 - 616.
- HIPPE Wolfgang, STANKOWSKI Martin Hrsg. (1983), Ausgezählt. Materialien zu Volkserfassung und Computerstaat. Ansätze zum Widerstand, Kölner Volksblatt Verlag, Köln.
- HÖLDER Egon (1985), Durchblick ohne Einblick. Die amtliche Statistik zwischen Datennot und Datenschutz, Edition Interfrom, Zürich und Osnabrück.
- INFORMATIONSZENTRUM RAUM UND BAU DER FRAUNHOFER-GESELLSCHAFT Hrsg., redaktionelle Bearbeitung SCHLOZ Thomas (1990), Volkszählungsdaten als Planungsgrundlage, Reihe IRB-Literaturauslese Nr. 1724, zweite erweiterte Auflage, IRB Verlag, Stuttgart.
- KAA van de Dirk J., VERHOEF Rolf (1987), "Population Registers and Population Statistics", in: Population Index, Band 53, Heft 4-1987, Princeton (USA), S. 633 - 642.
- KINDERMANN Harald (1987), "Widerstand durch Datenverweigerung", in: FISCHER Michael W. ea. Hrsg., Worauf kann man sich noch berufen? Dauer und Wandel von Normen in Umbruchzeiten, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Beiheft Nr. 29-1987, Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH, Stuttgart, S. 34 - 47.
- KLITZING Friedrich von, DEUTSCHER STÄDTETAG Hrsg. (1989), Handbuch zur kleinräumigen Nutzung von Daten der Volkszählung 1987, DST-Beiträge zur Statistik und Stadtforschung, Reihe H, Heft 36, Köln.
- KÜHNEL Steffen-Matthias (1993), Zwischen Boykott und Kooperation. Teilnahmeabsicht und Teilnahmeverhalten bei der Volkszählung 1987, Empirische und meteorologische Beiträge zur Sozialwissenschaft, Band 11, Peter Lang, Frankfurt a.M.
- LADSTAETTER J. (1992), Grosszählung 1991 aus dem Blickpunkt der Bevölkerung, Statistische Nachrichten 5, Wien, S. 368ff.
- NAUMANN Ulrich (1978), "Zum Stellenwert der Volks- und Berufszählung 1981", in: VERBAND DEUTSCHER STAEDTESTATISTIKER Hrsg. (1978), Bericht über die 77. Tagung der Stati-

- stischen Woche 1977 in Münster sowie Ausschussberichte seit der 76. Tagung, Münster, S. 37 - 61.
- NOESKE Werner (1984), "Kommunaler Informationsbedarf und das Erhebungskonzept der Zählung", in: VERBAND DEUTSCHER STAEDTESTATISTIKER Hrsg. (1984), Jahresbericht 1983. Tagungsbericht über die Statistische Woche 1983 in Wuppertal sowie Berichte der Ausschüsse und Arbeitsgemeinschaften seit der 82. Tagung, Wuppertal, S. 254 - 263.
- PAUTI Anne (1992), Les enjeux du recensement américain, in: Population, 2 1992, p. 468 - 477.
- PRIEST Gordon E. (1986), Considerations for the Definitions and Classification of Households and Families and related Variables for the 1990 round of Censuses.
- POULAIN Michel (1993), "La mobilité interne en Europe, Quelles données statistiques?", in: Espace, Population, Sociétés, 3/1993.
- REDFERN Philip (1986), "Which Countries Will Follow the Scandinavian Lead in Taking a Register-Based Census of Population?", in: Journal of Official Statistics, Band 2, Heft 4-1986, Stockholm, S. 415 - 424.
- REED Paul (1993), Emerging data needs, evolving statistical systems, and census taking, XXII<sup>e</sup> Congrès général de la population organisé par l'Union internationale pour l'étude scientifique de la population, Séance n<sup>o</sup> 30: The Future of the Population Census / L'avenir des recensements de la population, Montréal, août 1993.
- REINERMANN Heinrich (1989), 4 EDV-Phasen der öffentlichen Verwaltung VOP 3, S. 126 ff.
- ROTTMANN Verena, STROHM Holger (1986), Was Sie gegen Mikrozensus und Volkszählung machen können, Frankfurt a.M.
- SAHNER Heinz (1987), Die Bedeutung der Volkszählung für die empirische Sozialforschung - dargestellt an der Volkszählungsdebatte 1987, Arbeitsberichte des Fachbereichs Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Hochschule Lüneburg, Nr. 28, Verlag der Hochschule Lüneburg, Lüneburg.
- SCHAEWEN von Manfred (1984), "Melderegister, Volkszählung und Bevölkerungsstatistik", in: VERBAND DEUTSCHER STAEDTESTATISTIKER Hrsg. (1984), Jahresbericht 1983. Tagungsbericht über die Statistische Woche 1983 in Wuppertal sowie Berichte der Ausschüsse und Arbeitsgemeinschaften seit der 82. Tagung, Wuppertal, S. 264 - 268.
- SCHULER Martin (1994), Búsethúróun á Íslandi 1880-1990, Landmaelingar Islands, Byggdastofnun, Hagstofa Islands, Reykjavík.
- STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN (1994), "Qualität der Einwohnermelderegister und ihre statistische Nutzung", in: Berliner Statistik, Monatsheft, 6/94, Berlin, S. 106 - 123.
- STEINMÜLLER Wilhelm (1984), "Amtliche Statistik und Technisierung der Verwaltung. Nachtrag zur Volkszählung 1983", in: Leviathan, Heft 2-1984, Westdeutscher Verlag, S. 176 - 194.
- TAEGER Jürgen Hrsg. (1983), Die Volkszählung, rororo aktuell, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg.
- THYGSEN Lars (1992) "Das dänische System der Bevölkerungsregister", in: Statistisches Bundesamt Deutschland Hrsg. (1992), Volkszählung 2000 - oder was sonst? Ergebnisse des 5. Wiesbadener Gesprächs am 14. und 15. November 1991, Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik, Band 21, Metzler-Poeschel, Stuttgart. S. 187 - 198.

VAN DE DONK Wim, SNELLE Ignace (1990), "Bürgerinformation in den Niederlanden", in: LENK K. Hrsg., Neue Informationsdienste im Verhältnis von Bürger und Verwaltung, Decke & Müller.

VERBAND DEUTSCHER STAEDTESTATISTIKER Hrsg. (1986), Erstes Informationsseminar "Volkszählung 1987" in Frankfurt am Main am 22. und 23.4.1986, Niederschrift, Hermann Kampen, Hamburg.

WESTPHALEN Graf von Friedrich (1983), "Auf dem Weg zum gläsernen Bürger?" Das Volkszählungsgesetz 1982", in: Die neue Ordnung, Jahrgang 37,1983, S. 136 - 142.

## Anhang 4: Glossar

---

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| Berufskodierung                 | Zuordnung einzelner Berufe zu vordefinierten Berufsgruppen  |
| Definition                      | Bestimmung eines Begriffs durch Beschreibung seiner wesentlichen Merkmale   |
| Demographie                     | Bevölkerungsstatistik, Beschreibung der Bevölkerungsbewegung  |
| Direktbefragung                 | Erhebung von Daten durch die Befragung von Einzelpersonen, z. B. mittels Fragebogen oder Telefonanruf   |
| doppelter Wohnsitzabgleich      | siehe Wohnsitzabgleich  |
| Einwegprinzip                   | Besagt, dass statistische Erhebungen und statistische Daten keinem anderen Zweck als der statistischen Nutzung dienen dürfen  |
| Geokodierung                    | Zuordnung der Raumkoordinaten an jedes (Wohn-) Gebäude  |
| Grosszählung                    | Volkszählung (Einwohner- und Haushaltserhebung sowie Gebäude- und Wohnungszählung) sowie Betriebszählung als gesamtschweizerische Vollerhebung  |
| Identifikator                   | Kennzeichnung, Bestimmung   |
| Kategorie                       | Grundbegriff, Gruppe, Klasse, Art   |
| Kodierung                       | Zuordnung eines Wertes aus einer Tabelle oder Definitionsliste für bestimmte Merkmale oder Merkmalsgruppen  |
| Mikrozensus                     | Befragung einer repräsentativen Auswahl der Bevölkerung (Stichprobe) zu einem oder mehreren Themen, z. B. mittels Direktbefragung   |
| MOVPOP                          | Movimento della popolazione (Projekt eines EDV-gestützten Einwohnerkontrollsystems, Kanton Tessin)  |
| nicht sprechender Identifikator | Identifikationssystem, das aus sich keine Rückschlüsse auf die Person zulässt (im Gegensatz zur AHV-Nummer, die Anfangsbuchstaben des Namens, Geburtsjahr und -datum sowie Geschlecht bezeichnet) |
| Nomenklatur                     | (die Gesamtheit der) Fachausdrücke einer Wissenschaft   |
| Registerabgleich                | Uebernahme von Volkszählungsdaten in die Verwaltungsregister der Gemeinden  |
| Registerabgleich                | Verwendung von Daten aus der Volkszählung zur Kontrolle und Komplettierung der Verwaltungsregister  |
| Registererhebung                | Uebernahme von Daten aus bestehenden Registern, wie z. B. dem Einwohner- oder Gebäuderegister bei den Gemeinden   |
| registergestützte Erhebung      | Erhebung von Daten aus bestehenden Registern, kombiniert mit einer Direktbefragung (z. B. mittels Fragebogen)   |
| registerunterstützte Erhebung   | Verwendung von Daten aus Registern zur Vorbereitung und Durchführung einer Erhebung (Versand, Rücklaufkontrolle)  |
| Soziologie                      | Wissenschaft zur Erforschung komplexer Erscheinungen und Zusammenhänge in der menschlichen Gesellschaft   |
| Stichprobe                      | Teil einer Gesamtheit, die mittels Zufallsverfahren bestimmt wurde  |
| Verknüpfung                     | Verbindung zweier oder mehrerer Erhebungen mittels gemeinsamen Identifikators   |
| Volkszählung                    | Periodische Erhebung von Daten von sämtlichen Einwohnern eines Landes (Vollerhebung) an einem bestimmten Stichtag, z. B. mittels Direktbefragung, Register- oder registergestützter Erhebung      |
| Vollerhebung                    | Erhebung von Daten über jedes einzelne Mitglied einer bestimmten Gruppe (z. B. der Bevölkerung der Schweiz), z. B. mittels Direktbefragung, Register- oder registergestützter Erhebung            |
| Wohnsitzabgleich                | Bestimmung des wirtschaftlichen (z. B. Wochenaufenthalter / Studenten) wie auch des zivilrechtlichen (niedergelegte Schriften) Wohnsitzes einer Person in der Volkszählung                        |

## **Durchführung der Evaluation**

Projektleiter: P. Trees, lic. phil. I, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle

Experten: Prof. W. Polasek, Institut für Statistik und Oekonometrie der Universität  
Basel

M. Schuler, lic. phil. II, Institut de recherche sur l'environnement  
construit (IREC) der EPF Lausanne

Assistenten: S. Thönen, lic. phil. I (Literaturrecherche, Presseauswertung)

A. Tobler, lic. phil. I (Interviewprotokolle, Dokumentenanalyse)

Sekretariat: R. Aichele, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle

Oberleitung: Dr. M. Spinatsch, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle

*Die PVK spricht den beauftragten Experten ihre Anerkennung für die umfangreichen Abklärungen und das qualitativ sehr hochstehende Gutachten aus. Sie dankt allen Gesprächspartnern für die Teilnahme an der Evaluation und für die Bereitschaft, sich für Einzel- oder Gruppeninterviews zur Verfügung zu stellen. Im besonderen dankt die PVK den verschiedenen Vertretern des BFS für die gute Zusammenarbeit.*