

Register – die Zukunft der Statistik?

Les registres – l'avenir de la statistique?

I registri – avvenire della statistica?

Registers – the future of statistics?

Giornate della statistica pubblica
Tage der amtlichen Statistik
Journées de la statistique publique
Days of official statistics



Die vom Bundesamt für Statistik (BFS)
herausgegebene Reihe «Statistik der Schweiz»
gliedert sich in folgende Fachbereiche:

La série «Statistique de la Suisse» publiée
par l'Office fédéral de la statistique (OFS) couvre
les domaines suivants:

0	Bereichsübergreifende Themen	0	Thèmes généraux
1	Bevölkerung	1	Population
2	Raum und Umwelt	2	Espace et environnement
3	Erwerbsleben	3	Emploi et vie active
4	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen	4	Comptes nationaux
5	Preise	5	Prix
6	Produktion, Handel und Verbrauch	6	Production, commerce et consommation
7	Land- und Forstwirtschaft	7	Agriculture et sylviculture
8	Energie	8	Energie
9	Bau- und Wohnungswesen	9	Construction et logement
10	Tourismus	10	Tourisme
11	Verkehr und Nachrichtenwesen	11	Transports et communications
12	Geldpolitik, Finanzmärkte und Banken	12	Politique monétaire, marchés financiers et banques
13	Soziale Sicherheit und Versicherungen	13	Sécurité sociale et assurances
14	Gesundheit	14	Santé
15	Bildung und Wissenschaft	15	Education et science
16	Kultur und Lebensbedingungen	16	Culture et conditions de vie
17	Politik	17	Politique
18	Öffentliche Finanzen	18	Finances publiques
19	Rechtspflege	19	Droit et justice

Register – die Zukunft der Statistik?

Les registres – l'avenir de la statistique?

I registri – avvenire della statistica?

Registers – the future of statistics?

Herausgeber
Bearbeitung

Schweizerische Vereinigung für Statistik, Sektion Amtliche Statistik
Vera Herrmann, OFS



Information: Dr. Vera Herrmann, E-mail: vera.herrmann@bfs.admin.ch

Obtainable from: Swiss Federal Statistical Office (SFSO)
CH-2010 Neuchâtel
Phone 032 713 60 60 / Fax 032 713 60 61

Order number: 369-0000

Price: Fr. 10.–

Series: Statistik der Schweiz / Statistique de la Suisse / Swiss Statistics

Field: 0 General topics

Original text: German, french and english

Layout: SFSO

Copyright: SFSO, Neuchâtel 2000
Reproduction with mention of source authorized
(except for commercial purposes)

ISBN: 3-303-00210-X

Inhaltsverzeichnis

Table des matières

Einleitung	5
Introduction	9
Statistik und amtliche Register: Strategien zur Umsetzung von Art. 65 der neuen Bundesverfassung Werner Haug, Bundesamt für Statistik	13
Power and Limitations of Using Harmonised Administrative Registers in Official Statistics Evert Blom, Statistics Sweden	27
Das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister: Chancen und Risiken Marco Buscher, Bundesamt für Statistik	45
Longitudinalanalysen auf der Basis von Registerdaten George Sheldon, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel	55
Der Aufbau von Registerdaten: Strategische Optionen aus regionaler Sicht Beiträge von Jean Campiche, SCRIS Lausanne Walter Stanek, Statistisches Amt der Stadt Zürich Elio Venturelli, Ustat Ticino	67
Podiumsdiskussion: Die Zukunftsstrategien Beiträge von Odilo Guntern, Eidg. Datenschutzbeauftragter Urs Geissmann, Schweizerischer Städteverband Carlo Malaguerra, Office fédéral de la statistique Andreas Trösch, Bundesamt für Justiz	89
L'OFS: Scénarios possibles et implications régionales Carlo Malaguerra, Office fédéral de la statistique	97

Einleitung

Im Herbst 1999 wurden in der Schweiz erstmals die Tage der Amtlichen Statistik durchgeführt. Der Monte Verità bei Ascona bildete vom 17. bis 19. November 1999 den Rahmen für diesen Anlass, der gemeinsam von den institutionellen Organen (REGIOSTAT¹⁾, FEDESTAT²⁾ und KORSTAT³⁾) und der neugegründeten Sektion Amtliche Statistik der Schweiz. Vereinigung für Statistik (SVS) organisiert worden war. Die wissenschaftliche Tagung, gestaltet von der Sektion Amtliche Statistik, war der Frage der Nutzung von Verwaltungsregistern zu statistischen Zwecken gewidmet. Der Hintergrund bildete die revidierte Bundesverfassung und die darin enthaltene Verfassungsbestimmung zur Amtlichen Statistik.

In der Volksabstimmung vom 28. April 1999 hatten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der revidierten Bundesverfassung mit 59.2% Ja-Stimmen (12 2/2 Stände) zugestimmt. Damit war auch der Entscheid gefallen, dass die amtliche Statistik in der Schweiz erstmals über eine verfassungsrechtliche Grundlage verfügen soll. Die entsprechende Bestimmung lautet:

Art. 65 Statistik

- 1. Der Bund erhebt die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz.*
- 2. Er kann Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten.*

Von besonderer Bedeutung ist dabei Absatz 2, der dem Bund die Kompetenz zur Harmonisierung von Registern für statistische Zwecke einräumt. Mit der Umsetzung dieser Bestimmung ergeben sich verschiedene Problemstellungen, zu denen die wissenschaftliche Tagung eine erste Diskussion ergeben sollte.

So ist die Verfassungsnorm erst einmal generell zu interpretieren und ihr Potential und ihre Grenzen für die Umsetzung auszuloten. *Werner Haug*

¹⁾ Gemeinsames Organ des Bundesamtes für Statistik und der regionalen (kommunalen und kantonalen) Statistischen Ämter.

²⁾ Koordinationsorgan der Bundesstatistik

³⁾ Konferenz der regionalen Statistischen Ämter

geht in seinem Referat zur *Strategie der Bundesstatistik* auf die unterschiedlichen politischen und rechtlichen Gesichtspunkte ein und entwirft ein Massnahmenprogramm für die nächsten Jahre. *Evert Blom* berichtet von den Ansätzen und Erfahrungen aus *Schweden*, einem Land, das eine lange Tradition in der Nutzung von Verwaltungsregistern für statistische Zwecke aufweist. Und *Marco Buscher* illustriert am konkreten Beispiel des *Eidge-nössischen Gebäude- und Wohnungsregisters*, das gegenwärtig aufgebaut wird, die Chancen und das Potential, aber auch die Risiken und Probleme, die sich bei der gesamtschweizerischen Harmonisierung von kantonalen und kommunalen Verwaltungsregistern ergeben.

Aber nicht nur politisch-rechtliche Herausforderungen sind mit dem Verfassungsartikel verbunden; dieser eröffnet auch Chancen inhaltlicher und methodischer Natur. *George Sheldon* seinerseits berichtet von seinen Erfahrungen mit *Longitudinalanalysen* und diskutiert dabei die Stärken und Schwächen von Registerdaten im Vergleich mit Daten aus Panel-Befragungen.

Drei Vertreter von Regionalen Statistischen Ämtern, *Jean Campiche* aus dem Kanton Waadt, *Elio Venturelli* aus dem Kanton Tessin und *Walter Stanek* aus der Stadt Zürich vermitteln uns Erfahrungen, Hinweise und *Optionen aus regionaler Sicht*. Und in einem Podiumsgespräch mit dem Direktor des Schweizerischen Städteverbandes, *Urs Geissmann*, dem Eidg. Datenschutzbeauftragten, *Odilo Guntern*, dem Direktor des Bundesamtes für Statistik, *Carlo Malaguerra* sowie einem Vertreter des Bundesamtes für Justiz, *Andreas Trösch* werden politische und rechtliche Fragen zu den *Zukunftsstrategien* diskutiert.

In einem wesentlich allgemeineren Sinne geht schliesslich *Carlo Malaguerra* auf die *Zukunftsszenarien für die gesamte amtliche Statistik* ein. Dabei handelt es sich um einen Vortrag, der anlässlich der Statistiktage an einem Seminar gehalten wurde, das von der KOSTAT organisiert worden war. Der Beitrag enthält jedoch eine Reihe fundamentaler Überlegungen, die weit über die Frage der Registernutzung hinausgehen. Er bildet damit einen optimalen Abschluss der wissenschaftlichen Tagung und einen vielversprechenden Ausblick zugleich, den wir unseren Lesern nicht vorenthalten möchten.

Die Tage der Amtlichen Statistik wurden vom Ufficio di statistica del Cantone Ticino (Ustat) unter der Leitung von *Elio Venturelli* mit viel Engagement und Perfektion organisiert. Ihm und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gilt unser erster Dank. Einen herzlichen Dank sprechen wir

gerne auch den Referenten aus, verbunden mit der Anerkennung der hervorragenden Qualität ihrer Beiträge. Dank aber auch an *Vera Herrmann* für die Konzeption und Realisierung dieses Tagungsbandes und an *Michelina Bauder* für die Erstellung des Manuskripts. Wir hoffen, dass wir mit dieser Publikation einen weiteren Beitrag zur Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung der amtlichen Statistik leisten können.

Heinz Gilomen

Introduction

Les premières «Journées de la statistique publique» de la Suisse se sont déroulées du 17 au 19 novembre 1999 au Monte Verità près d'Ascona. Cette manifestation a été organisée en commun par les organes institutionnels (REGIOSTAT¹⁾, FEDESTAT²⁾ et CORSTAT³⁾) et la toute jeune section Statistique publique de l'Association suisse de statistique (ASS). La Journée scientifique, mise sur pied par la section Statistique publique, a été consacrée à la question de l'utilisation des registres administratifs à des fins statistiques, avec en arrière-fond, la Constitution fédérale révisée et sa disposition portant sur la statistique publique.

Lors de la votation fédérale du 28 avril 1999, la Constitution fédérale révisée a été approuvée par 59,2% des votants (et 12 cantons + 2 demi-cantons). Avec cette décision, la statistique publique dispose pour la première fois d'une base constitutionnelle. La disposition s'y rapportant est ainsi libellée:

Art. 65 Statistique

- ^{1.} La Confédération collecte les données statistiques nécessaires concernant l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, du territoire et de l'environnement en Suisse.*
- ^{2.} Elle peut légiférer sur l'harmonisation et la tenue des registres officiels afin de rationaliser la collecte.*

L'alinéa 2, qui stipule que la Confédération est habilitée à harmoniser des registres à des fins statistiques, est particulièrement important dans le contexte du thème traité. La mise en application de cette disposition pose différents problèmes, qui ont fait l'objet d'un premier débat à l'occasion de la journée scientifique.

Il convient en premier lieu d'interpréter la norme constitutionnelle de manière générale et de sonder les possibilités ainsi que les limites que son application présente. Dans son exposé consacré aux stratégies de la statistique publique, *Werner Haug* examine les différents points de vue politiques et juridiques et esquisse un programme de mesures pour les prochaines

¹⁾ Organe commun de l'Office fédéral de la statistique et des offices statistiques régionaux (communaux et cantonaux).

²⁾ Organe de coordination de la statistique fédérale.

³⁾ Conférence des offices statistiques régionaux.

années. *Evert Blom* évoque les approches utilisées et les expériences faites dans ce domaine en Suède, un pays qui jouit d'une longue tradition dans l'utilisation de registres administratifs à des fins statistiques. Enfin, *Marco Buscher* illustre, à l'aide de l'exemple concret du *Registre fédéral des bâtiments et des logements*, qui est en cours d'élaboration, les chances et le potentiel d'une harmonisation au plan national de registres administratifs cantonaux et communaux, mais aussi les risques et les problèmes que celle-ci peut occasionner.

Mais le nouvel article constitutionnel ne fait pas que donner l'occasion de relever des défis d'ordre politique et juridique; il offre aussi des possibilités de nature conceptuelle et méthodologique. *George Sheldon* parle à cet égard de sa pratique des *analyses longitudinales* et définit les avantages et les inconvénients des données tirées de registres par rapport à celles recueillies dans le cadre d'enquêtes par échantillonnage.

Trois représentants d'offices statistiques régionaux, *Jean Campiche* (canton de Vaud), *Elio Venturelli* (canton du Tessin) et *Walter Stanek* (Ville de Zurich) évoquent les expériences de leurs offices respectifs dans ce domaine et les *options stratégiques du point de vue régional*. Dans le cadre d'une table ouverte, *Urs Geismann*, Directeur de l'Union des villes suisses, *Odilo Guntern*, Préposé fédéral à la protection des données, *Carlo Malaguerra*, Directeur de l'Office fédéral de la statistique, et *Andreas Trösch*, représentant de l'Office fédéral de la justice, discutent de questions politiques et juridiques liées aux stratégies pour l'avenir.

Enfin, *Carlo Malaguerra* aborde un contexte beaucoup plus large dans son exposé consacré aux stratégies de demain pour la statistique publique dans son ensemble. Cette contribution a été présentée lors d'un séminaire organisé par la CORSTAT dans le cadre des Journées de la statistique. Elle comporte une série de considérations fondamentales allant bien au-delà de la question de l'utilisation des registres. Elle constitue ainsi une conclusion optimale de la journée scientifique et, parallèlement, une perspective prometteuse que nous tenions à partager avec nos lecteurs.

Les Journées de la statistique publique ont été mises sur pied par l'Ufficio di statistica del Cantone Ticino (Ustat) avec beaucoup d'enthousiasme et de minutie. Nos remerciements s'adressent en premier lieu à *Elio Venturelli*, responsable de l'organisation, ainsi qu'à toute son équipe. Nous tenons aussi à remercier les orateurs en soulignant l'excellente qualité de leurs exposés. Merci également à *Vera Herrmann*, pour la conception et la réalisation de cet ouvrage, et à *Michelina Bauder*, pour la mise au point du

manuscrit. Nous espérons que cette publication représentera une nouvelle contribution aux débats sur la configuration de la statistique publique de demain.

Heinz Gilomen

Statistik und amtliche Register: Strategien zur Umsetzung von Art. 65 der neuen Bundesverfassung

Dr. Werner Haug¹⁾

Vize-Direktor, Bundesamt für Statistik

1. Entstehungsgeschichte und Bedeutung

Im März 1993 hat Nationalrat Moritz Leuenberger mit der Einreichung der Motion «Verzicht auf die Volkszählung 2000» einen Prozess ausgelöst, der bereits Statistikgeschichte geschrieben hat. Er forderte den Bundesrat auf, keine Volkszählungen in der herkömmlichen Art mehr durchzuführen und künftig auf die Auswertung der Einwohnerregistern und auf Stichprobenerhebungen abzustellen. In seiner Antwort betonte der Bundesrat, dass die kantonalen und kommunalen Einwohnerregister in der Schweiz nicht harmonisiert seien und dass dem Bund die verfassungsmässige Kompetenz fehle, entsprechende Vorschriften zu erlassen. Im Juni 1995 reichte Nationalrat Victor Ruffy die Motion «Verfassungsgrundlagen für die Statistik» ein, welche die Verankerung der Statistik als Bundesaufgabe in der neuen Bundesverfassung und die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die bessere Nutzung der kantonalen und kommunalen Register forderte.

In der Zwischenzeit hatte die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Nationalrates zusammen mit der parlamentarischen Verwaltungskontrolle den Informationsauftrag der Volkszählung sowie das erhebungsmethodische Vorgehen eingehend untersucht. Gleichzeitig mit ihrem Schlussbericht vom November 1995 reichte die GPK zwei Motionen ein, die im September 1996 auch vom Ständerat als zweiter Kammer überwiesen wurden. Die erste Motion bezog sich auf die Volkszählung 2000 und verlangte die möglichst weitgehende Verwendung der bereits vorhandenen Registerdaten. Die zweite Motion forderte den Bundesrat auf, die verfassungsrechtlichen, gesetzlichen und sachlichen Vorkehrungen zu treffen, damit die Volkszählung 2010 auf der Grundlage von gesamtschweizerisch harmonisierten und ausgebauten Registern durchgeführt werden könne.

¹⁾ Für Unterstützung und Anregungen geht ein herzlicher Dank an Marco Buscher, Stéphane Cotter, Bernhard Flückiger, Fritz Gebhard, Marcel Heiniger, Carlo Malaguerra und Martin Schuler

Mit der Überweisung beider Motionen durch die eidgenössischen Räte war der parlamentarische Auftrag erteilt, eine Verfassungsgrundlage für die Führung und Harmonisierung von amtlichen Registern zu schaffen. Die vorberatende Verfassungskommission des Ständerates erteilte der Bundesverwaltung denn auch den Auftrag, einen Statistikartikel für die neue Bundesverfassung zu entwerfen. Der Verfassungsentwurf, welcher 1995 in die Vernehmlassung gegangen war, hatte noch keinen entsprechenden Artikel enthalten. Dieser hat seinen Weg in den Räten - trotz vereinzelter Widerstände - gemacht und wurde im Dezember 1998 als Artikel 65 von der Bundesversammlung verabschiedet. Nachdem auch Volk und Stände der neuen Bundesverfassung im April 1999 zugestimmt haben, wird sie am 1. Januar 2000 in Kraft treten.

Der Statistikartikel ist angesiedelt zwischen dem Forschungs- und dem Bildungsartikel im Abschnitt, welcher die Kompetenzen von Bund und Kantonen regelt. Er hat folgenden Wortlaut:

Art. 65 Statistik

- 1. Der Bund erhebt die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz.*
- 2. Er kann Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten.*

Es lohnt sich, einen Moment bei diesem Text zu verweilen, der als einer der wenigen Artikel der neuen Bundesverfassung materielle Neuerungen enthält. Während Absatz 1 den allgemeinen Auftrag der Bundesstatistik umschreibt, ermächtigt Absatz 2 den Bund, Vorschriften über die Harmonisierung und Führung von amtlichen Registern zu erlassen.

Als erstes ist festzuhalten, dass die Statistik damit keinen Blankoscheck für die Regelung von kommunalen, kantonalen oder auch von Bundesregistern erhält. Die Finalität der Bestimmung von Absatz 2 liegt ausdrücklich in der Reduktion der Belastung der Befragten und des Erhebungsaufwandes. Der Artikel enthält aber indirekt eine Priorisierung der Datenquellen und die Verpflichtung, die Register auf allen Stufen des schweizerischen Staatswesens möglichst weitgehend für die Zwecke der Statistik zu nutzen. Wenn diese in ihrer bestehende Form dafür nicht oder nur ungenügend geeignet sind, können Vorschriften über die Harmonisierung bzw. die Art und Weise der Registerführung erlassen werden.

Damit wird der Statistik bei der Organisation von Verwaltungsregistern erstmals eine aktive Rolle zugeschrieben. Bereits das Bundesstatistikgesetz von 1992 hielt in Artikel 4 (Grundsätze der Datenbeschaffung) fest, dass der Bund soweit möglich bereits vorhandene Verwaltungsdaten verwenden soll, bevor er neue Datenerhebungen veranlasst. Doch entsprach dieser Verpflichtung kein Recht zur Einflussnahme auf Verwaltungsregister, wenn diese ungenügend koordiniert und harmonisiert sind. Die öffentliche Statistik hat ihre Rolle weitgehend passiv definiert und wahrgenommen.

Grundsätzlich sind alle möglichen Verwaltungsregister (also z.B. auch in den Bereichen Verkehr oder Landwirtschaft) angesprochen enthält keine Einschränkungen inhaltlicher oder formaler Art. Betroffen sind alle Register, die Inhalte umfassen, die für die Erfüllung des Informationsauftrages der öffentlichen Statistik bedeutsam sind. Es ist das Informationsspektrum der amtlichen Statistik, welches den Kreis der betroffenen Register absteckt.

Art. 65 verpflichtet zu einem effizienten Daten- und Informationsmanagement der öffentlichen Hand. Es geht um die Erfüllung des statistischen Informationsauftrages in optimaler Abstimmung mit andern Formen der staatlichen Datenbeschaffung und -verwaltung. Gleichzeitig wird der Bundesstatistik eine Führungs- und Initiativrolle im System der öffentlichen Informationsverwaltung zugesprochen. Diese verpflichtet die Statistik zu einem engen Dialog und zur aktiven Koordination mit all jenen Verwaltungsstellen, die administrative Register führen. Der neue Verfassungsartikel ist daher von grosser strategischer Tragweite für die schweizerische Statistik. Diese Bedeutung geht weit über die Volkszählung und die Harmonisierung der Einwohnerregister hinaus, obwohl sie von hier ihren Ausgang nahm.

2. Statistik und Verwaltungsregister: Gemeinsamkeiten und Spannungsfelder

Doch was macht Verwaltungsregister überhaupt für die öffentliche Statistik interessant, wo liegen die Probleme und Schwierigkeiten?

Verwaltungsregister entstehen in der Regel dort, wo gesetzliche Aufgaben umgesetzt werden müssen. Register sind Hilfsmittel, die auf die Optimierung des jeweiligen Vollzugs ausgerichtet werden. Es handelt sich um Datensammlungen, heute meist Datenbanken, welche Informationen über einzelne Personen, Objekte oder Ereignisse enthalten, die nach bestimmten Regeln geführt und bearbeitet werden. Register bilden den Kern der systematischen Datenverwaltung des modernen Rechts- und Leistungsstaates.

Sie sind unerlässlich, wenn es darum geht, personenbezogene Informationen vollständig, eindeutig und möglichst aktuell zu verwalten. Dies ist nötig zur Sicherstellung von Rechten (Eigentumsrechte, Personen-standsrechte, politische Rechte, finanzielle Ansprüche usw.) aber auch um Pflichten durchzusetzen (Steuern und Beiträge, Gebühren, Kontrollen, Meldepflichten usw.). Welche Register ein Staatswesen führt und wie sie organisiert und verwaltet werden, sagt sehr viel aus über das Staatsverständnis, den Aufgabenbereich und die Funktionsweise der öffentlichen Hand.

Die öffentliche Statistik hat keine eigentlichen Vollzugsaufgaben auszuüben. Es ist ihr Auftrag, repräsentative Aussagen über Strukturen und Entwicklungen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens bereitzustellen. Das einzelne Objekt oder die einzelne Person interessieren die Statistik immer nur als Teil einer Grundmenge und als Baustein der statistischen Analyse. Verwaltungsregister sind für die Statistik deshalb eine attraktive Datenquelle, weil sie Einzeldaten (das Rohmaterial der statistischen Analyse) über gesellschaftlich relevante Gruppen und Ereignisse enthalten, auf Vollständigkeit zielen (es gibt keine Register auf Stichprobenbasis) und in der Regel auf Dauer angelegt sind, d.h. also auch zeitliche Veränderungen aufzeigen können. Allerdings ist die Nachführung von Einheiten und Merkmalen und damit die Aktualität der Register ein Schlüsselproblem aus der Sicht der Statistik. Die Qualität der Registerinformationen hängt zu einem grossen Teil von den Mechanismen der Nachführung und Aktualisierung ab.

In der Schweiz ist die Nutzung der amtlichen Register für statistische Zwecke - über die am jeweiligen Verwaltungszweck orientierte Geschäftsstatistik hinaus - bisher unbefriedigend geblieben. Dies hängt vor allem mit vier Faktoren zusammen: 1. der Dominanz der Sektoralpolitik, welche bereichsübergreifende Lösungen erschwert; 2. dem föderalistischen System und dem ausgebauten Vollzugsföderalismus, welche zu konzeptionell wie technisch heterogenen Systemen geführt haben; 3. der ungenügenden Beteiligung der öffentlichen Statistik beim Aufbau von Verwaltungsregistern und dem Fehlen einer kohärenten Strategie zur Erschliessung von Register für statistische Zwecke und 4. den Bedenken aus der Sicht des Persönlichkeitsschutzes gegenüber der Verknüpfung von Registern und einer Ausweitung des Verwendungszweckes.

Im schweizerischen Bundesstaat mit seiner Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und einem ausgeprägten Vollzugsföderalismus ist die Heterogenität und Fragmentierung im Registerbereich besonders gross. Der Föderalismus hat zu einer Vielfalt von politischen Konzepten, Problemlösungsverfahren und Verwaltungsformen geführt. Weil der Bund die

meisten Vollzugsaufgaben zudem an die Kantone bzw. Gemeinden delegiert, gibt es in den aus statistischer Sicht besonders relevanten Bereichen der Personen, Arbeitsstätten, Gebäude und Wohnungen nur wenige koordinierte Register, obwohl gesamtschweizerische und auf verschiedene Benutzerbedürfnisse abgestimmte Lösungen häufig sachlich naheliegender und informationstechnologisch effizienter wären. Durch die aktuellen Privatisierungstendenzen (z.B. im Bereich Telekommunikation oder Gebäudeversicherung) sowie das Out-sourcing von Staatsaufgaben (z.B. im Bereich von Datenbanken) wird die Fragmentierung von Verwaltungsregistern zusätzlich gefördert.

3. Die Situation der Personenregister

Aufschlussreich ist die Lage im Bereich der Personenregister, wo ein historisch gewachsenes, komplexes und wenig transparentes Geflecht von Registern auf verschiedenen Stufen mit unterschiedlichen Reichweiten und Zuständigkeiten besteht. Gleichzeitig sind in diesem Bereich auf kantonaler wie Bundesebene mehrere Reorganisationsprojekte im Gange.

Am klarsten ist die Situation bei den Zivilstandsregistern, die seit ihrer Säkularisierung im Jahre 1876 aufgrund eines Bundesgesetzes (heute des Zivilgesetzbuches) und einer bundesrätlichen Ausführungsverordnung nach einheitlichem Muster aber dezentral und in Verantwortung der Kantone geführt werden. Von Beginn an wurden dabei auch die Anliegen der Bundesstatistik im Bereich der Definitionen und der Datenauswertung einbezogen. Noch heute werden die meisten Zivilstandsregister manuell geführt. Gegenwärtig wird mit dem Projekt Infostar die Informatisierung vorbereitet. Dabei soll gleichzeitig beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eine zentrale Datenbank über den individuellen Personenstand aufgebaut werden, welche die Familienregister ablösen wird. Die Ereignisregister (Geburten, Todesfälle, Heiraten, Scheidungen, Kindesanerkennungen) sollen nach wie vor dezentral geführt, aber mit dem zentralen Personenstandsregister verbunden werden. Schrittweise sollen auch die zurückliegenden Ereignisse in diese informatisierte Datenbank aufgenommen werden, sodass nach einer bestimmten Zeit eine vollständige und flächendeckende Datenbank für Personen mit schweizerischem Bürgerrecht unabhängig vom Wohnort vorliegen wird. Insgesamt werden beträchtliche Kosteneinsparungen, eine starke Reduktion der heute 2000 Zivilstandskreise und eine Professionalisierung des Zivilstandswesens erwartet. Die notwendigen Änderungen des ZGB sind gegenwärtig in der Vernehmlassung.

Die Zivilstandsregister sind grundsätzlich wohnsitzunabhängig, d.h. der Wohnsitz der Personen wird darin nicht nachgeführt. Dies ist den Einwohnerregistern vorbehalten, welche Angaben über alle in den Gemeinden angemeldeten Personen (nach verschiedenen Wohnsitzkonzepten) enthalten. Mit den Einwohnerregistern verbunden sind die Stimmrechtsregister. Für die Einwohnerregister gibt es bis heute keine Bundesgesetzgebung und sie sind nicht harmonisiert. Die dadurch ausgelösten Aufwendungen und Probleme haben (wie oben dargestellt) zur Entstehung von Art. 65 der neuen Bundesverfassung beigetragen.

Für die heute 20% der Wohnbevölkerung, die eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, wurde aber bereits in den frühen siebziger Jahren - neben den kantonalen und kommunalen Einwohnerregistern - ein zentrales Register geschaffen. Bei der Regelung von Einreise und Aufenthalt der Ausländer, bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen und in der Asylpolitik trägt der Bund die Hauptverantwortung. 1972 wurde durch einen Bundesratsbeschluss das Zentrale Ausländerregister (ZAR) eingeführt (informatisiert seit 1982) und 1985 das Register AUPER für den Asyl- und Flüchtlingsbereich. Beim ZAR handelt sich um ein zentrales Bevölkerungsregister, welchem u.a. auch die Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden der Kantone und Gemeinden (heute insgesamt 16'000 Stellen) direkt angeschlossen sind. Im EJPD ist das Projekt «Ausländer 2000» in Vorbereitung, welches beide Register integrieren und sämtliche Arbeitsabläufe in der Ausländer- und Asylpolitik bereichs-, amts- und behördenübergreifend abdecken und informatisieren soll.

Die Bundesstatistik verwendet ZAR und AUPER als Datenquellen. Dabei sind verschiedene Probleme aufgetreten. Z.T. stehen die Statistiken, die von den registerführenden Ämtern veröffentlicht werden, in Widerspruch zu den Ergebnissen der Bundesstatistik. Beispiele sind die unterschiedliche Berechnung des Ausländeranteils, der Erwerbsquote oder der Branchenstruktur der ausländischen Erwerbstätigen. Dies hängt mit Definitions- und Nomenklaturfragen sowie Problemen der Nachführung und Historisierung der Datenbanken zusammen. Die Daten von ZAR und AUPER lassen sich - wenn überhaupt - nur durch Bearbeitung und Umformung in die allgemeine Bevölkerungs- und Wirtschaftsstatistik der Schweiz einbauen.

Die Register der Sozialversicherungen sind in der Schweiz - im Unterschied zu vielen andern Ländern - nicht mit den Bevölkerungsregistern verbunden, obwohl Versicherungsobligatorien bestehen. Sie sind auch untereinander, mit Ausnahme der 1948 eingeführte Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV), der Invalidenversicherung (IV) und der Ergänzungs-

leistungen, nicht verbunden. AHV/IV kennen eine einheitlich aufgebaute Versichertennummer für die beitragspflichtige und bezugsberechtigte Bevölkerung. Die RentnerInnen Register, welche die Beiträge registrieren, werden dezentral durch spezielle Kassen geführt. Sie sind noch heute nicht alle informatisiert und das Zusammenfügen der personenbezogenen Informationen im Falle von Neurenten kann ein aufwendiger Prozess sein. Daneben verfügt die Zentrale Ausgleichskasse (ZAS), die seit 1981 informatisiert ist, über ein zentrales Versicherten- und Rentenregister.

Leider hat die AHV Nummer in ihrer heutigen Form Mängel und ist daher in andern Personen- und Sozialversicherungsregistern bisher nur zurückhaltend verwendet worden. Sie erfasst nur die Bevölkerung über 16 (es sei denn ein Kind sei in der AHV oder IV leistungsberechtigt), sie ist nicht zivilstandsunabhängig (Wechsel bei Heirat), sie ist teilweise sprechend und daher nicht immer eindeutig. Gegenwärtig wird die AHV Nummer revidiert und diese Revision könnte die Chance sein für die Einführung einer und eindeutigen, nicht sprechenden Personennummer in der Schweiz. Allerdings würde dies eine Gesetzesänderung bedingen, da bei der Schaffung der AHV-Nummer eine entsprechende Verwendung nicht vorgesehen wurde. Ähnlich wie bei ZAR und AUPER werden die Informationen der AHV und IV bisher vor allem für Geschäftsstatistiken verwendet. Ihr Potential für die öffentliche Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialstatistik ist bei weitem noch nicht voll erschlossen. Ein grosses Problem aus sozialpolitischer Sicht sind die fehlenden Verknüpfungsmöglichkeiten der Beiträge und Leistungen der einzelnen Versicherten über die verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherheit hinweg.

Ein aktuelles Beispiel für extremen Vollzugsföderalismus ist das neue Krankenversicherungsgesetz (KVG). Das 1996 eingeführte Versicherungsobligatorium und die Prämienverbilligung für einkommensschwache Haushalte wird in 26 verschiedenen Systemen vollzogen. Einige Kantone (z.B. Zürich, St.Gallen und Jura) haben ein Versichertenregister aufgebaut, einige nutzen das Steuerregister für die Prämienverbilligung (z.B. Zürich, Zug, Glarus, Baselland, Thurgau, Waadt und Wallis), andere die Ausgleichskassen (z.B. Freiburg), während wiederum andere nur Abklärungen im Einzelfalle vornehmen (z.B. Basel-Stadt und Aargau). Daneben führen die Krankenversicherer, die kantonsübergreifend arbeiten, natürlich ihre eigenen Versichertenregister. Entsprechend schwierig und kompliziert gestaltet sich die Bereitstellung zuverlässiger statistischer Informationen im Bereich des KVG.

Alle erwähnten Verwaltungsregister zeichnen sich durch eine sektoralpolitische Betrachtung aus, obwohl sie z.T. untereinander verbunden sind. Sie haben sich getrennt voneinander entwickelt und sind nicht aus der Quer-

schnittsoptik einer integrierten Informationsverwaltung konzipiert. Aus der Sicht der öffentlichen Statistik sind dem bereichsübergreifenden Nutzen der Register relativ enge Grenzen gesetzt durch die Beschränkung auf gesetzlich bestimmte Teilgruppen und Teilgesamtheiten, durch heterogene Identifikatoren, die eine Verknüpfung der Informationen verunmöglichen, und z.T. veraltete Definitionen und Nomenklaturen. Die Erfahrungen aus dem Sozialversicherungs- und Ausländerbereich zeigen, dass die statistischen Anforderungen an die Register allzu oft ausschliesslich aus dem Blickwinkel der Tagespolitik und der Geschäftsführung aber ohne genügenden Bezug auf die übergreifende Wirtschafts- und Sozialstatistik formuliert werden. Das positive Beispiel der Zivilstandsregister illustriert wiederum, dass auch bei Vorliegen einer Bundesgesetzgebung die Führung von Registern sehr detailliert geregelt werden muss, wenn diese an dezentrale Stellen delegiert wird.

Bei den laufenden Revisionsvorhaben (Infostar, «Ausländer 2000» und Revision der AHV Nummer) fällt auf, dass auch diese sektoralpolitisch motiviert und ausgerichtet sind. Von der Zielsetzung her am übergreifendsten ist das Projekt «Ausländer 2000», während die Heterogenität der kantonalen und kommunalen Einwohnerregister und die Informationsbasis für den Vollzug des KVG mehr und mehr anachronistisch anmuten. Immerhin sind einzelne Kantone in ihrem eigenen Kompetenzbereich aktiv geworden. So haben die Kantone Tessin und Neuenburg kantonale Personenregister aufgebaut, und neuerdings ist auch im Kanton Wallis die Einrichtung einer einheitlichen Personendatenbank für die gesamte Kantonsverwaltung vorgesehen.

4. Die Strategie der Bundesstatistik

Wie soll nun die Strategie der Bundesstatistik im Lichte des Bundesstatistikgesetzes und des neuen Verfassungsartikels aussehen? Einen Weg möchte ich so weit wie möglich ausschliessen: die Führung von Registern durch die öffentliche Statistik selber. Dies ist zwar in genau

umschriebenen Fällen sinnvoll. Aber letztlich handelt es sich um eine subsidiäre Massnahme. Ich denke an das Betriebs- und Unternehmensregister und an das Gebäude- und Wohnungsregister. Beide werden beim BFS geführt, weil für die Zwecke der Statistik keine andern geeigneten Register bestehen. Und sie können nur deshalb finanziert und nachgeführt werden, weil die zentralen Registerinformationen aus statistischen Erhebungen (insbesondere der Betriebszählung und der Volkszählung) selbst

gewonnen werden und weil sie wiederum als Hilfsmittel zur erleichterten Durchführung statistischer Erhebungen dienen.

Ich möchte drei strategische Bereiche unterscheiden:

4.1 Initiativ- und Koordinationsaufgabe

Die Bundesstatistik muss ihre Initiativ- und Koordinationsrolle als gesamtschweizerisches Kompetenzzentrum der vernetzten (bereichs-, raum- und zeitübergreifenden) Informationsverwaltung aktiver wahrnehmen als bisher. Dabei geht es nicht nur um das Sammeln von Daten und das Datenmanagement, sondern ebenso um den Datenaustausch auf elektronischem Wege zwischen den Verwaltungen, Haushalten und Betrieben. Die einfachen Karteikarten aus der Amtsstube von gestern sind heute umfangreiche Dateien, die in Sekundenschnelle weitergereicht, angeschaut und ausgewertet werden können. Die moderne Informationstechnologie hat nicht nur die Büros erreicht, sondern bereits auch die Wohnstuben, wo Gesuche und Formulare zunehmen per Internet eingegeben und abgefragt werden können.

Die Bürgerinnen und Bürger haben die berechtigte Erwartung an die öffentliche Hand, dass mit weniger Formularen gearbeitet wird und möglichst wenig Doppelspurigkeiten vorkommen. Der Trend geht daher in Richtung von Gesamtlösungen zur kombinierten Verwaltung von administrativen Daten und zur Automatisierung von Verwaltungsabläufen. Gleichzeitig spielen die Datensicherheit und der Persönlichkeitsschutz eine immer wichtigere Rolle.

Konkret kann die öffentliche Statistik in Bund und Kantonen ihre Initiativ- und Koordinationsrolle wahrnehmen durch:

- das aktive Verfolgen relevanter Informatik- und Registervorhaben der einzelnen Verwaltungsstellen in Bund und Kantonen;
- eigene Initiativen und Vorhaben, die Reformprozesse auf Verwaltungsebene unterstützen und fördern;
- das Einbringen der Anliegen der Statistik in die Organisation von Prozessen und Geschäftsabläufen;
- die Betonung des Persönlichkeitsschutzes in der Statistik durch klare Sicherheits-Zugriffs- und Kontrollvorschriften sowie Transparenz für die Betroffenen.

4.2 Harmonisierungsaufgabe

Der zweite strategische Bereich betrifft die Schaffung und Durchsetzung von gesamtschweizerischen Nomenklaturen und Identifikationssystemen, die durch die Statistik selbst oder eine unabhängige Clearingstelle öffentlich verfügbar gemacht werden, um die Nutzung von Registern zu verbessern. Diese Nomenklaturen (Raumgliederungen, Staatenschlüssel, Berufscodes, Branchenschlüssel usw.) und Identifikatoren (Namen, Adressen, Nummern von Personen, Gebäuden, Wohnungen, Arbeitsstätten usw.) sind die Bindeglieder, welche die Verknüpfung von Informationen aus verschiedenen Quellen überhaupt erst erlauben. Bei Gesamtlösungen und der automatischen Verbindung von verschiedenen Datenquellen ist es ausschlaggebend, dass die Identifikation von Personen und Objekten eindeutig erfolgt.

Ein besonders kritischer Punkt in diesem Zusammenhang betrifft die Einführung und Verwendung von Personenidentifikationsnummer (PIN), wie sie die AHV im Grundsatz bereits kennt. Solche Nummern sind nicht nur für zentrale Register sondern auch für dezentrale Register wichtig, deren Informationen ausgetauscht werden. So arbeitet z.B. das neue, völlig auf elektronischem Datenaustausch basierende Einwohnermeldesystem der Niederlande, welches dezentral von den Kommunen geführt wird und ohne zentrales Register auskommt, mit einer PIN. In Dänemark und den skandinavischen Staaten spielen die PIN für die Erleichterung der Verwaltungsarbeit in zahlreichen Belangen sowie bei der Verknüpfung von Informationen aus verschiedenen Registern und damit der Reduktion des Erhebungsaufwandes eine Schlüsselrolle. «Statistics Denmark» beispielsweise bezieht 95% aller verarbeiteten Informationen aus Registern. Ohne eindeutige Identifikationsnummern wäre dies undenkbar. Auch in der Schweiz sollten wir die Frage der PIN sachbezogen und ohne Berührungsängste diskutieren.

4.3 Regelungsaufgabe

Die Nutzung dezentraler Register durch die Statistik ist nur dann mit vertretbarem Aufwand möglich, wenn die Register auf eine Gesetzesgrundlage abgestützt sind und der Vollzug einheitlich geregelt ist. Im Bereich der Einwohnerregister beispielsweise ist die Harmonisierung der kantonalen Register ohne Bundesgesetzgebung quasi unmöglich.

Es kommt hinzu, dass auf der Stufe der einzelnen Registerführer meist kein unmittelbares Interesse an einer Harmonisierung besteht, solange diese nicht Teil eines grösseren Projektes ist. Nicht zuletzt auch aus Aufwand- und Kostengründen ist die Wirkung einer freiwilligen Harmonisierung be-

schränkt. Das heisst konkret, dass die öffentliche Statistik in jenen Bereichen, die von ihrem Informationsauftrag betroffen sind, auch gesetzliche Regelungen zur Registerführung vorschlagen muss. Zu den Aspekten, die geregelt werden müssen, gehören inhaltliche und prozedurale Frage der betroffenen Register: 1. Beobachtungseinheiten und ihre Identifikation; 2. obligatorische und optionale Merkmale; 3. Definitionen und Nomenklaturen; 4. Aktualisierung der Einheiten und der Merkmale; 5. Verwendungszwecke, Persönlichkeitsschutz und Zugriffsrechte.

5. Massnahmen zur Umsetzung der Strategie

Die skizzierte Strategie wurde bisher vor allem in der Volkszählung 2000 und den Vorbereitungsarbeiten für den Methodenwechsel mit Blick auf die Volkszählung 2010 konkretisiert. Folgende Massnahmen sind eingeleitet worden:

5.1 Die Harmonisierungsdatei der Volkszählung 2000

Die Volkszählung 2000 wird erstmals als sogenannt «registergestützte Erhebung» durchgeführt, d.h. die vorhandenen Einwohnerregisterdaten werden für den Vorbedruck und den postalischen Versand der Fragebogen verwendet. In 2200 Schweizer Gemeinden mit 95% der Bevölkerung werden die Personen- und Haushaltsfragebogen vorbedruckt und vor dem 5. Dezember 2000 per Post verschickt. Dies ist allerdings nur möglich, weil das Bundesamt für Statistik eine spezielle Software (LOCO 2000) zur Standardisierung der Registerinformationen und die Erstellung von speziellen Registerauszügen entwickeln liess. Die beim Bundesamt für Statistik eingehenden Informationen werden aufgearbeitet, und die wichtigsten demografischen Daten fliessen nach der Erhebung an die Gemeinden in Form einer einheitlichen «Harmonisierungsdatei» zurück.

5.2 Einheitliche Identifikatoren aus dem Gebäude- und Wohnungsregister

Aufgrund der Angaben über die Gebäude und Wohnungen in der Volkszählung 2000 wird das Bundesamt für Statistik ein eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) aufbauen. Diesem Register soll eine zentrale Funktion bei der späteren Harmonisierung der Einwohnerregister zukommen, indem die Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren aus dem GWR in die Einwohnerregister übertragen werden. Gemeinden, die diese Harmonisierungsarbeit im Anschluss an die VZ 2000 freiwillig leisten, werden vom

Bund finanziell unterstützt. Das eidgenössische GWR soll zudem den Aufbau und die Führung kantonaler und kommunaler Register unterstützen. Falls diese den Anforderungen des Bundes entsprechen, werden sie zertifiziert und erhalten einen finanziellen Beitrag.

5.3 Bundesgesetz über Personenregister

Für die Legislaturperiode 1999-2003 ist die Erarbeitung und Verabschiedung eines Bundesgesetzes über Personenregister vorgesehen. Eine Regelung im Rahmen des Bundesstatistikgesetzes ist nicht möglich, da es sich bei der Führung von Personenregistern nicht primär um eine statistische Aufgabe handelt. Ob sich das Gesetz ausschliesslich auf die kantonalen und kommunalen Einwohnerregister beschränken oder auch andere Personenregister einbeziehen wird, muss noch diskutiert werden. Die konkreten Arbeiten sollen zu Beginn des Jahres 2000 in einer Expertengruppe unter der Leitung des BFS an die Hand genommen werden. Kantone, Städte, Gemeinden, Einwohnerkontrollen und andere betroffene Kreise, insbesondere auch die Bundesstellen im EJPD, werden an den Arbeiten beteiligt sein.

Angestrebt wird eine schlanke Vorlage, welche die Verwaltungsabläufe optimiert und die Effizienz steigert. Doch was soll und kann ein solches Gesetz regeln? Erste vorläufige Überlegungen verweisen auf folgende Themen:

- Eine einheitliche Einwohnerdefinition, einschliesslich der Lösung der Wohnsitzfrage. Klare Regelungen für besondere Personengruppen wie Wochenaufenthalter, Asylsuchende, internationale Funktionäre mit Angehörigen usw.
- Eine einheitliche Behandlung von Zuzügen und Wegzügen sowie des Meldeverfahrens unter den Gemeinden.
- Ein einheitlicher Gebrauch der Begriffe Wohnung und Haushalt.
- Die Numerierung der Wohnungen und Gebäude und die Übernahme der Wohnungs- und Gebäudeidentifikatoren des GWR in die Einwohnerregister.
- Die Verwendung von normierten Schreibweisen bei Namen und Adressen.
- Die verpflichtende Nutzung von Raumnomenklaturen (Gemeindenummern, ausländische Staaten und Gebiete usw.).
- Die Auflistung einer Minimalzahl zu führender Merkmale sowie die Verpflichtung zu einheitlichen Definitionen und Nomenklaturen.

- Die Definition von Schnittstellen zu andern bundesrechtlich geregelten Registern (Zivilstandsregister, «Ausländer 2000», ev. AHV-Register).
- Die Frage der Finanzierung und der allfälligen Bereitstellung von zentralen Dienstleistungen bei der Anpassung und Umstellung von Registern.

Diese Liste enthält jene Fragen, die unbedingt gelöst werden müssen, wenn dem Auftrag von Art. 65 der neuen Bundesverfassung entsprochen und anstelle der traditionellen Volkszählung als Direktbefragung künftig eine gesamtschweizerische Bevölkerungsstatistik auf Grundlage der Einwohnerregisterdaten eingeführt werden soll. Aus dieser Perspektive handelt es sich um einen Minimalkatalog. Nicht in Frage gestellt wird die dezentrale, bevölkerungsnahe Führung der Register in den Kantonen bzw. Gemeinden.

Auf eidgenössischer Ebene wird sich aber im Falle einer bundesrechtlichen Regelung der Einwohnerregister und angesichts der Entwicklungen bei den Zivilstands-, Ausländer- und Sozialversicherungsregistern über kurz oder lang die Frage nach der Koordination und Abstimmung der verschiedenen Personenregister stellen. Ideal wäre ein «Clearing-house» auf eidgenössischer Ebene, welches Namen und Identifikatoren sowie die informationstechnologischen Infrastrukturen bereitstellt, während dezentral verwaltet und mutiert wird.

Der demokratische Leistungsstaat muss sich auf eine moderne und effiziente Informations- und Kommunikationsinfrastruktur abstützen können. Betrachten wir den neuen Verfassungsartikel als Chance, um aus der Sicht der Statistik eine klare Strategie der Registerkoordination und der Registernutzung zu entwickeln. Dies ist unerlässlich, wenn sich die Statistik mit ihrem öffentlichen Informationsauftrag in der dynamischen Welt der Informationstechnologie behaupten will. Die Umsetzung einer solchen Strategie kann jedoch aus eigener Kraft allein nicht gelingen. Die Zusammenarbeit mit andern Verwaltungsstellen und die Unterstützung durch die Politik sind entscheidend. Hierzu muss aktiv informiert und kommuniziert werden. Packen wir die Aufgabe gemeinsam mit allen interessierten Partnern an! In den nächsten 2-4 Jahren werden entscheidende Weichen zu stellen sein.

Quellenhinweise:

Bundesamt für Ausländerfragen, Bundesamt für Flüchtlinge: Info Ausländer 2000, 9. Juli 1999

Bundesamt für Statistik: REGIPOP, Schweizerische Bevölkerungsstatistik: Strategie für das nächste Jahrzehnt, 19. Oktober 1999

Bundesamt für Statistik: Berichte zum eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister zu Handen der Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur des National- und Ständerates, November 1997 und März 1998

Bundesamt für Statistik: Die Nutzung harmonisierter Verwaltungsregister durch die Bundesstatistik, internes Arbeitspapier, 17. September 1998

Eidgenössisches Amt für Zivilstandswesen: Infostar, Informatisiertes Register des Zivilstandes, Bericht über das Konzept, Kurzfassung, Juni 1999

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates: Informationsauftrag und Erhebungsmethode der eidgenössischen Volkszählung, Bericht vom 21. November 1995

Helbig J., Engelage Chr., Wiegert R.: Möglichkeiten verstärkter Nutzung von Verwaltungsdaten für Zwecke der Wirtschaftsstatistik und zur Entlastung der Wirtschaft von statistischen Berichtspflichten, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen, Januar 1999

Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle: Evaluation der eidgenössischen Volkszählung, Arbeitsbericht zu Handen der GPK des Nationalrates, 3. Juli 1991

Polasek Wolfgang, Schuler Martin: Evaluation der Volkszählung 1990, Erhebungsmethoden und Alternativen, Bundesamt für Statistik, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (Hrsg.), Bern, 1996

Prins C.J.M.: Dutch population statistics based on population register data, Paper presented at the European Population Conference, The Hague, 30 August – 3 September 1999

Redfern Philip: Names and personal numbers, the case for a professional evaluation, RSS News, Vol. 26, Number 10, July 1999

Sigmaplan, Büro für Raum- und Umweltplanung: Studie über die Schaffung und Nachführung eines Gebäude- und Wohnungsregisters, Schlussbericht zu Handen des Bundesamtes für Statistik, Bern, 11. Juni 1997

Sigmaplan, Büro für Raum und Umweltplanung: Nutzenstudie zu Gebäude- und Wohnungsregistern in den Gemeinden, Bericht zu Handen des Bundesamtes für Statistik, 31. März 1998

Statistics Finland: 250 Years of Population Statistics, History of Population Statistics, Helsinki, 1999

Thygesen Lars: Dissemination and IT Strategy and Organisation in Denmark, Presentation to the Swiss Federal Statistical Office, 27 September 1999

Power and Limitations of Using Harmonised Administrative Registers in Official Statistics

Evert Blom

Deputy Head, Unit of Research and Development, Statistics Sweden

1. About Statistics Sweden

The history of Statistics Sweden goes back to 1749, 250 years ago, when there was a national census on population. It was completely based on register information. After the Great Nordic War the government wanted to know how many people actually lived in the country. Data came from the Swedish clergy that kept records of all their parishioners. It was held secret because if released the information could be of great risk to the safety of the country.

Just before I left Sweden we celebrated the 250 years of statistics. About 1200 persons gathered, which is almost the same as the actual number of persons employed at our bureau. 25 years ago we were about 2500. This is a dramatic change. Especially as we produce a lot more today as seen from the output side. We have measured about a 50% increase in production volume during that time, despite the decrease in persons employed. Part of this is because of new information technology and the extensive use of registers.

In 1994 a new management and funding structure was introduced for official statistics, where the funds and the responsibility are decentralised. This means that the government appropriations for statistics have been distributed to some 30 government agencies, the reason being to strengthen the influence of the main users. Work can be commissioned to private or public institutions, e.g. Statistics Sweden. So far most of the commissions have gone to Statistics Sweden, but to keep that we must compete and work very efficiently. The system of registers is in this respect a strategic resource.

2. Towards a System of Registers

The use of administrative data and registers in the production of statistics is increasing, which is the situation not only in the Nordic countries but in other countries as well. In Sweden, the next census will be completely based on administrative registers. So, people will not have to fill in forms any more - at least not for this purpose.

I want to stress that the registers are for the users. Every process has a customer and he or she is, following our policy, at the centre. The customer demand is for easier and faster access to statistical results and also access to microdata, which must be satisfied within the limitations of our data protection program. According to directives from the Swedish government the new database service should make microdata from 17 particularly interesting registers available to the users.

To promote and develop the register system, the Director General of Statistics Sweden decided to start a strategic register project. This was in 1996. The main task of the Register Project was described as follows:

«Statistics Sweden's different registers, which are based on administrative sources, shall be developed into a well-functioning register system. The various parts of the system shall be clearly defined, and by means of increased co-operation the system shall be made more efficient so that new integration registers can be created in order to meet new requirements on the part of the users. Register-statistical methodological work shall be rendered visible and be developed so that the quality of the register statistics can be described and improved.»

Since then, the project has been in operation. A 20-person contact group representing the different departments of Statistics Sweden is a forum for discussion and dissemination of the results of the project.

The pictures showing our Register System, which are presented later, may give the impression that the system of registers is very well organised, and co-ordinated. But this is not always the case. What is more important, and what I want to stress, is the move from a situation where we just have a lot of registers, to a situation where we have a harmonised and co-ordinated system of registers, which means:

- Good linkages between registers
- Standard classifications and harmonised object and variable definitions
- Integrated metadata
- Register-statistical methods
- Quality control
- Easy to access on the IT platform used

3. Current status

The registers have traditionally functioned independently and have not previously been seen as comprising a statistical register system. This view has now changed, and today the registers are indeed looked upon as parts of a system - a system constituting a strategically important resource, which needs to be further developed and exploited. In practice, however, there are still problems such as lack of co-ordination and the state of affairs can be summarised as follows:

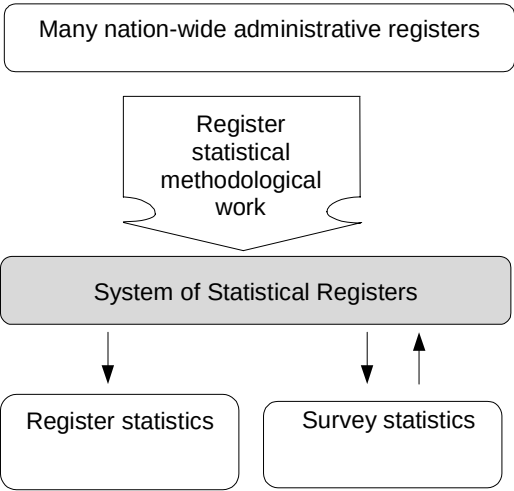
- There are many good registers and several good subsidiary systems, but co-ordination of the system as a whole is needed. Links, reference periods and definitions must be standardised.
- Work on register statistics has led an obscure existence and is poorly documented. There is in many cases a lack of metadata.
- Duplication of work occurs - many integration registers have in part the same content.
- Competition for the same clients has a harmful effect on the climate of co-operation («My register, my metadata, my clients»).

4. The use of registers

Nation-wide *administrative registers* are the prerequisite for building *statistical registers*. It is important that we differentiate between this first kind of registers and statistical registers that Statistics Sweden produces, in many cases after extensive register-statistical methodological work. The system of registers shall be seen as part of a *statistical system*, which should produce both traditional survey statistics and register statistics. Register statistics based on administrative data should not be regarded as a cheap, low-quality alternative to survey statistics - they have their own merits and are in many cases the best alternative. Thus, the system of statistical registers is the basis of all statistics produced. Surveys and registers based on administrative data interact. Surveys can be improved by access to registers and register statistics can reduce sampling errors in surveys, and survey data can be used to improve the quality of register statistics.

The use of registers will heavily reduce the response burden laid on the respondents, as we re-use information already collected by other official agencies for their needs, official responsibility, and public service.

Diagram 1: The general model for the system of official statistics



5. System Parts

A statistical register system is made up of the following parts:

Basic registers - registers of *objects* of fundamental importance for the system. The four circles in the diagram 2 are our basic registers.

Other statistical registers - registers with *statistical variables* which can be set in relation to the object volumes of the basic registers.

Links between the objects in different basic registers and between basic registers and other registers.

Standardised variables - variables of fundamental importance.

Metadata - definitions of objects, object sets and statistical variables, information about quality and comparability over time all of which should be easily accessible.

Register-statistical methods and routines for quality assurance.

We have defined four basic registers for four types of object and made an inventory of other important registers connected with these types of object. By means of different diagrams of the system we have illustrated a number of problems which have been discussed with the Statistics Sweden management. These diagrams have also played an important part in spreading awareness of the register system within Statistics Sweden, highlighting what deficiencies there are and what important improvements need to be made.

6. The Basic Registers

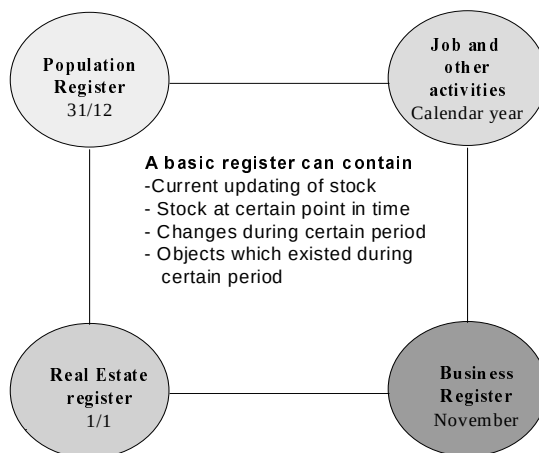
The basic registers (diagram 2 below) describe four statistically important dimensions:

- The demographic dimension
- The labour market dimension
- The economic dimension
- The geographical dimension

Each register can be found in four versions:

- Current stock
- Stock at a certain point in time (e.g. 1 January)
- Changes during a certain period (e.g. calendar year)
- All objects to be found during a certain period (e.g. annual stock)

Diagram 2: The four basic registers



The system of basic registers (4) is the foundation of the entire register system and consists of registers containing important object types. Should one of these four basic registers not exist or be of low quality, the entire register system would be considerably less utilisable for statistical purposes. The role of the basic registers is to define the objects in the system, where good unit demarcations and good coverage are crucial with regard to the quality of the system as a whole. The variables which are important in a basic register are those which identify the objects and can be used for linking them with objects in other registers. Information concerning when different events affect units is needed in order that it shall be possible to produce a stock of units referring to a specific period or point in time.

6.1 The Population Register

The objects in this register are persons and households. Together with the information in the Dwellings Register, which will be developed in the near future, households will be formed as derived units.

The identifying variables, which are used for matching, are the PIN-code and the real estate code. The PIN-code is used for matching between all registers in the upper left-hand corner of the diagram over the system (see diagram 3) and also between the Population Register and the Activity Register. The real estate code is used for matching between the Population Register and Real Estate Registers. The format of the PIN-code is YYYYMMDDNNNC. A person born on February 29, 1999 has the PIN-code 199902291237, where 123 is a serial number and 7 is a check number which can be used in an algorithm to find PIN-codes with errors. The tax authorities use the format 990229-1237 in the data they deliver to Statistics Sweden, and also a format with century number 99902291237 has been used at Statistics Sweden. This example illustrates three important points to remember when building an efficient register system:

- The statistical institute must co-operate with the administrative authorities to get common formats on the identifying variables (in Sweden we have good PIN-codes but address formats are not standardised yet).
- All registers in the system should use the same format for the identifying variables. This seems to be obvious but in reality it can't have been obvious to everyone.
- Identifying variables used for matching must be checked and edited with the utmost care.

6.2 The Activity Register (Register of Jobs and other Activities)

This register is today based mainly on the yearly income verifications which give information about earnings for all combinations of employed and employer. The yearly income declarations give the same information for the self-employed. It is to be noted that the units in the Activity Register are relations between objects in the Population and Business Registers. Study activities will be incorporated in the register and the units in the register can be identified by a combination of three identification variables:

- PIN, the personal identification number of the employed/self-employed/ or the student.
- BIN, the organisation number used by the tax authorities of the legal unit (employer or organisation responsible for the school).
- LIN, the identification number for the local unit (each legal unit in the Business Register is connected with one or many local units). Statistics Sweden is responsible for the identification of the local units. All schools are local units in the Business Register so no special identification numbers for schools are necessary (however, today schools have their own identification numbers, which causes inefficiencies in the system).

It is rather common in Sweden that one person can have more than one job or combine studies and job activities. It is thus important to study the population of activities in a stringent manner. Occupation and commuting should be recognised as attributes of the objects in the Activity Register and not of persons.

6.3 The Business Register

Biannual register maintenance surveys are done to check the population of local units, the linkages between legal and local units and the linkages between local units and persons employed. These register maintenance surveys are done together with those responsible for the Activity Register, and the income verifications are used in this work together with special register maintenance forms. All complex legal units, i.e. legal units with many local units, are surveyed and complex enterprises consisting of many legal units are paid attention to, in order to maintain the quality of the object demarcations in the Business Register. The quality assurance work with the Business Register illustrates three important principles:

- Register maintenance surveys are necessary to maintain the quality of registers with complex objects.

- There should be no parallel object sets within the register system. For example, the legal and local units in the Agricultural Register should correspond to the units in the Business Register. This is a necessary condition for consistency in the statistical system.
- All those who work with units belonging to the Business Register should take part in the register maintenance work. Those who survey the manufacturing industry should contribute to that part of the quality work at the Business Register, those who survey the agricultural sector should contribute to that part etc.

6.4 The Real Estate Register

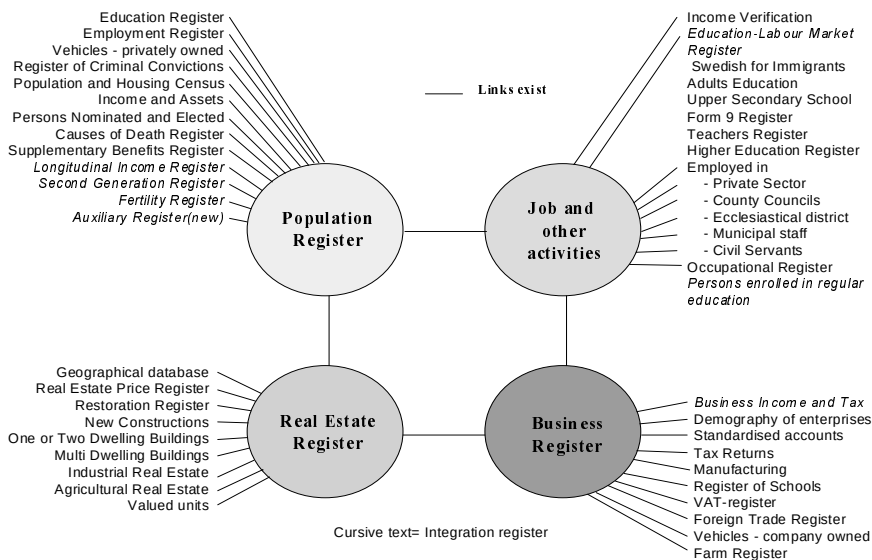
This register does not today have the clear structure of a basic register. It is updated only once a year and contains a large number of statistical variables. Instead of this, its role should be to keep order of populations of different kinds of objects, and it should be updated often to keep track of changes in these populations and decrease over- and undercoverage. The kind of objects for linking which is planned is Owner, Taxation Units, Valued Estate Units/Buildings, Valued Estate Units/Land, and Real Estate Units.

Regional codes and geographical co-ordinates will be important variables in a basic register of this kind.

7. The System Structured by Type of Objects

As can be seen from Diagram 3, which offers an overview of the entire system of registers, there are about 50 different registers included. It is not possible within the frame of this speech to describe the different registers, but let the diagram serve as an image, where we put different registers available in connection to the basic registers. It is important that if a single register is connected to any of the basic registers it is also reachable for linking and matching information. In our case some of the «satellite registers» are not direct linked to their basic register, which means in-efficiency and lack of co-ordination.

Diagram 3: The register system - registers structured by type of object

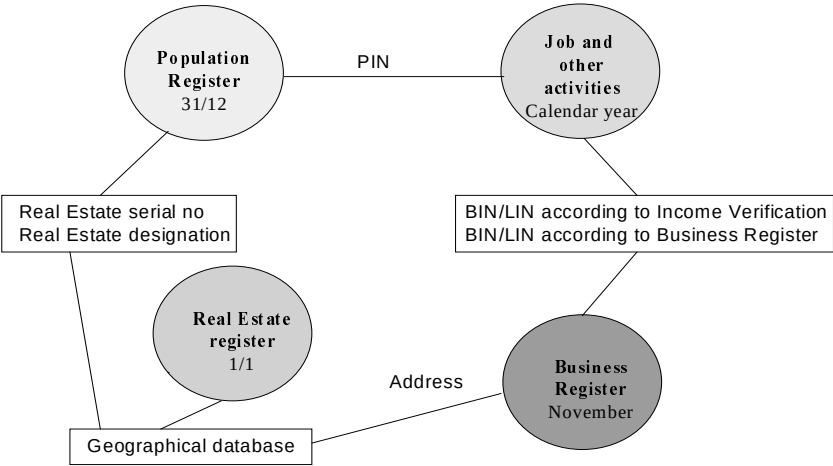


8. Linking problems and possibilities

In order that Statistics Sweden's registers shall function as a system it must be possible to link the objects in different registers with the aid of linkage variables. An efficient system requires that the linkage variables be of good quality and that the same ones be found in different registers. The links between the basic registers are of particular importance.

In the present system special linkage registers are needed to link objects in the Activity Register to the Business Register and to link persons in the Population Register to real estate in the Real Estate Register. The reason for this is that neither establishments nor items of real estate have the same identity in different basic registers. In order to link an establishment to the premises where the work is done, there is required a processing with the geographical database. There are certain problems of matching between the Activity Register and the Business Register, and major problems of matching between the latter register and the Real Estate Register

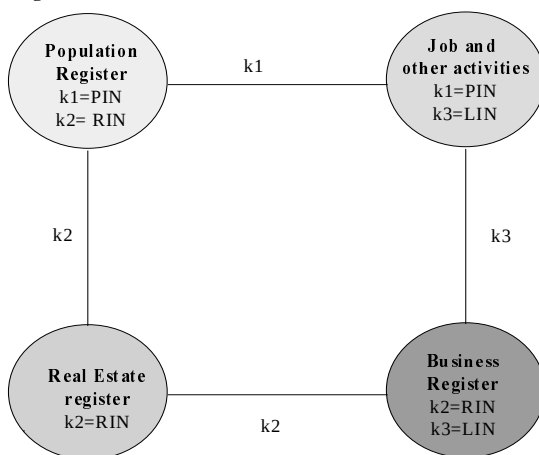
Diagram 4: The current links between the basic registers



Within the framework of the Register Project we are discussing the possibilities of direct links between the basic registers with only three linkage variables (k1-3 in the figure). In the first place the Activity Register and the Business Register would cover the same establishment population with the same identities. Furthermore the same real estate numbers would be found in three basic registers. The gain would be simpler and faster register processing and fewer problems of matching.

Links between the Activity Register and the different registers in the labour market field are established with three variables: personal identity number, establishment number and organisation number. At present there are no links between the Activity Register and the registers on the right.

Diagram 5: The enhanced direct links between the basic registers



9. Methodological Problems

In order to produce integrated statistics based on registers like the examples presented above, a number of methodological preconditions must be fulfilled. A problem is that - in contrast to the state of affairs regarding traditional surveys - best practice is not always documented and there is more of a basic need for methodological work. Compared to surveys, more ad hoc methods are used, but these methods are not discussed and have not been well documented, and few statisticians have taken an interest in this field.

In the case of sample surveys the first thing is to determine the population and which parameters are to be estimated for which groups. This in turn determines the character of the survey with regard to sample, data collection, estimation and presentation. Thus there first comes demarcation and definition, then data collection. As a rule one survey at a time is considered, and a limited number of parameters.

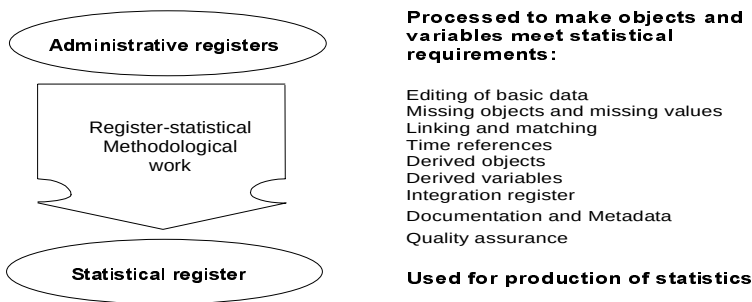
In the case of register-based surveys a different approach is taken since data have already been collected and are available in different registers not tailored for a particular application. With the aid of available registers a selection is made of objects and variables relevant to the matter addressed by the survey. It may happen that, on the basis of available registers, new variables - and possibly new objects as well - have to be derived. Thus first there are data, then there is determination of population, parameters and

groups. Sample errors do not restrict the possibilities of selecting groups for the coming analysis and report of results. An extremely important part of the register-statistical methodological work consists of structuring and improving the whole, which is to say finding the best design for the register system. Included in this is the long-term work of watching over and influencing the access to administrative data for statistical purposes.

So even though a large part of the statistical methodology is the same for survey statistics and register statistics, like all non-sampling errors and all problems of analysis and presentation, the ways of thinking are different since the sampling errors and the design problems arising from them are so central to survey statistics.

The register-statistical methodological work comprises the following, illustrated in the diagram.

Diagram 6: Register-statistical Methodological Work



Editing of basic data

Statistics Sweden has carried out a major review project (SCB 1997). The report presents methods for the editing of, in the first place, sample surveys. Macro-review (or selective review), which is the method recommended, is designed for the editing of objects and variable values which have a large effect on the estimates in a survey where there are given groups and estimates. This method is less suitable for register statistics, where it needs to be possible to select groups in a variety of ways. An income value, for instance, may appear normal with one division into groups, extreme with another. In the next step we shall look more into the problems and procedures of editing administrative data.

Steps taken because of missing objects and values

Here, too, the centre of attention at Statistics Sweden is the problem of non-response in sample surveys. The annual Non Response Barometer indicates only the non-response situation with regard to different sample surveys. Furthermore the non-response manuals which have been produced focus entirely on the problems encountered in sample surveys.

Linking, matching and selecting

The choice of objects and variables in the individual case must be dependent upon considerations of relevance and can only be made upon the basis of a broad and deep knowledge of the origin and contents of (and of any changes in) the different registers which may be used in a matching and linking or selecting. An important prerequisite for the making of a new register is that metadata are available and are from the start planned as a part of the new integrated register. This is particularly important when it comes to the making of longitudinal registers.

In at PC environment it is technically difficult, for instance, to link and match registers which are in different servers. Efforts are being made to find a solution for this. Another thing is that there are no good suitable tools for register processing which can be used in production in the new environment. Specialists can use SQL, but for production there is need of, for instance, a tool for register matching.

Processing of time references

The new Population Register and the new Business Register will contain time information for different register events to a considerably greater extent than before. Furthermore, in the Population Register all events for every person will be saved. This means that the processing of time references will be an extremely important part of register-statistical methodological work in the future. The Real Estate Register could also contain more time references, but for reasons of cost the present register is updated only once a year.

Forming of derived objects

Problems arise when it comes to forming households in the Population Register. With a register of flats we shall be able to form dwelling households as derived objects in the same way as is done in Denmark and Finland.

Several important types of derived object will be included in the new Business Register. In the administrative sources there are juridical units which are not always suitable for statistical requirements. For this reason a considerable amount of effort must be expended on forming the objects Business Unit, Establishment, Operational Unit and Local Operational Unit.

Forming of derived variables

With the aid of a number of administrative variables, a statistically meaningful variable is to be formed. There are two possibilities: a rule-based derived variable and a model-based derived variable.

In many situations it is appropriate to form a new variable with a rule, which must be documented and fully warranted. Examples are Age and Disposable Income.

Another method - suitable in more complicated situations - is to use a model, which indicates how the statistical variable depends on the administrative variables. By means of a survey a study is made of how the variables are connected, and a measurement model is created which is then used for forming the derived variable in the register. An example of this is Employment Status in the Employment Register. (See Wallgren & Wallgren 1998.) In order to solve the problem of comparability there was a move in this example from a rule-based method to a model-based one.

Forming of integration registers

According to the traditional - and still prevalent - way of thinking, the task of forming integration registers is so demanding that it is worth creating permanent registers which are continuously maintained. But there is another way of thinking, whereby the requisite linking and matching is to be performed when a commission comes in. There are two advantages to the latter method: on the one hand it facilitates meeting the needs of the individual client (for completed integration registers cannot be as rich in content as the source registers), on the other hand the problems of integrity diminish inasmuch as one is no longer dealing with large personal registers containing a certain amount of sensitive information.

Owing to technological development and the development of our own register system, the need for permanent integration registers will diminish. With an efficient register system and a well-thought-out organisation of servers there must be every possibility of doing the linking and matching of

registers which is required for a particular task and then de-identifying the completed integration register.

Documentation and metadata

Metadata have an extremely important role when it comes to work on register statistics. In forming integration registers where data from different registers and years are matched and linked, there is great risk of extremely grave error if there is a lack of familiarity with problems of comparability and changes of definition. The work on register statistics requires more metadata than we have at present, and these metadata must be of high quality. All who work with register statistics must contribute to the development of the metadata part of the register system. On the one hand those with responsibility for registers must document, on the other hand all who use the registers must report defects found and pass on their views to the person with responsibility for the register in question.

Quality assurance

The work with the register statistical infrastructure at Statistics Sweden has resulted in an idea of a general model for producing register-based statistics in different areas. The model describes the different steps in the production cycle that have to be identified and described for each product. This is a necessary step towards better control and quality in different types of registers based statistics. During recent years we have noticed a growing interest in using registers as a source of statistics and information. To link different registers as shown in this paper opens up a lot of possibilities but it will also raise a lot of new demands of quality in different dimensions of the register information that we have to be aware of. It is therefore important to have tools and methods to be able to help the user of register-based statistics with quality information about strong and weak part in the information he or she will receive.

10. The Strengths of Administrative Registers

Register statistics and traditional sample surveys, are necessary parts of a statistical system. There are strengths and weaknesses in the use of registers and some of them have already been mentioned. Using registers means no extra burden on respondents, reduced costs, and good coverage of units. Data is often available over many years which makes it possible to make

longitudinal studies and there are good opportunities for regional statistics and longitudinal studies.

There are also problems with the use of registers. One main problem is that we are not in control of the original administrative registers, which means there are sometimes problems of relevans. Compared to surveys, where it is possible to ask the precise and relevant question, a register is less flexible. You have to take what can be found in the register. Furthermore, the rules behind administrative registers can be changed, which often happens as a result of political decisions. This indicates that we not only need co-operation within the bureau of statistics. We must also build good relations to the providing agencies of registers and try together to clarify the content and the problems of adaptation to the variables needed for statistics.

To take full advantage of the potentiality of registers we must, in the future, allocate more methodological work to this area.

References

Blom, E. And Carlsson, F. (1999): Integration of administrative registers in a statistical system: A Swedish perspective. Statistical Journal of the United Nations ECE 16 (1999)

Carlsson, F (1996) «Use of Labour Force Survey(LFS) to improve the quality of statistics,based on administrative registers» Proceedings of IAOS 5th Independent conference, Reykjavik 2-5 July 1996

Eurostat (1997): Proceedings of the seminar on the use of Administrative Sources for Statistical Purposes, Luxembourg, 15-16 January 1997.

Sandgren, Per, Wallgren, A. and Wallgren, B. (1994) «Measuring Employment using Income Verifications from Tax Records» Unpublished work

Selander, R., Svensson, J., Wallgren, A. and Wallgren, B. (1998): Administrative Registers in an Efficient Statistical System - New Possibilities for Agricultural Statistics? HOW SHOULD WE USE IACS DATA? Statistics Sweden and Eurostat 1998.

Statistics Denmark and Eurostat (1995): Statistics on Persons in Denmark. A register-based statistical system.

Statistics Sweden (1997): Granska effektivt! Rapport från granskningsgruppen mars 1997.

Wallgren, A. and Wallgren, B. (1997): The Role of Administrative Registers in an Efficient Statistical System - Methodological Problems and Quality Issues. Eurostat: Proceedings of the seminar on the use of Administrative Sources for Statistical Purposes, Luxembourg, 15-16 January 1997.

Wallgren, A. and Wallgren, B. (1998): Svensk Registerstatistik – Nuläge och Utvecklingsmöjligheter. Contribution to the Nordic Statistics Meeting in Lillehammer, Norway, August 8, 1998.

Wallgren, A. and Wallgren, B. (1999): Administrative Registers in an Efficient Statistical System – New Possibilities for Agricultural Statistics? How Can We Use Multiple Administrative Sources?. Statistics Sweden and Eurostat 1999.

Das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister: Chancen und Risiken

Marco Buscher

Sektionschef, Bundesamt für Statistik

1. Entstehungsgeschichte und Umfeld

Sehr geehrte Damen und Herren, ich freue mich sehr, dass ich Ihnen heute das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister unter den Aspekten von Chancen und Risiken für die Zukunft etwas näherbringen darf.

Ich möchte zunächst einige Vorbemerkungen zum Projekt machen und das Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) in seinem Umfeld situieren. Dann werde ich versuchen, die wichtigsten Chancen und das Nutzenpotential sowie die mit dem Aufbau- und dem Betrieb des Registers verbundenen Risiken aufzuzeigen.

Zuerst zur Vorgeschichte des GWR. Im Jahre 1995 reichte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zwei Motionen zur Volkszählung 2000 und zur Neuausrichtung der Volkszählung 2010 ein. Beide Motionen wurden vom Bundesrat angenommen und vom Parlament überwiesen. Der Auftrag des Parlamentes von 1996 steht also als Ausgangspunkt am Anfang dieses Projektes. Wir haben inzwischen die Revision des Volkszählungsgesetzes und des Bundesstatistikgesetzes in den Jahren 1996-1999 durchgeführt.

Diese Revisionen tragen den Anliegen der Kantone, Gemeinden und dem Auftrag des Parlamentes Rechnung. Als wichtigste Innovation sieht das revidierte Bundesstatistikgesetz in Artikel 10, Absatz 3bis vor, dass das BFS in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen ein eidgenössisches Gebäude- und Wohnungsregister führt. Zugriff auf das Register haben der Bund für Zwecke der Statistik, Planung und Forschung, sowie die Kantone und Gemeinden für ihr Gebiet zum Vollzug von gesetzlichen Aufgaben.

Dann möchte ich es nicht unterlassen, das GWR auch in den strategischen Kontext der Amtspolitik des BFS zu stellen. Wie Sie wissen, sind die Methoden der Bundesstatistik im Wandel begriffen. Es geht generell um eine vermehrte Nutzung der Register, nicht nur in den Bereichen Gebäude,

Wohnungen und Bevölkerung. Dabei unterstützt uns Artikel 65, Absatz 2 der Neuen Bundesverfassung, der wie folgt lautet:

«Der Bund kann Vorschriften über die Harmonisierung und Führung von amtlichen Registern erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten.»

Das GWR bildet also auch in diesem Kontext ein zentrales Element. Denn die Umsetzung von Artikel 65 der neuen Bundesverfassung ist eines der fünf strategischen Ziele des statistischen Mehrjahresprogramms 2000-2003 unseres Amtes.

Zur Vorgeschichte des GWR gehört auch die Notwendigkeit der Modernisierung der Volkszählung. Wie Sie wissen, bieten wir heute im Unterschied zu früheren Volkszählungen den Gemeinden nicht nur eine, sondern vier verschiedene Erhebungsvarianten an. Ich möchte hier nicht im Einzelnen auf diese Varianten eingehen, sondern lediglich kurz auf die vierte Variante zu sprechen kommen. Die Variante, die wir «Future» nennen, ist die Methode, die auf die Zukunft weist. Erstens werden die Fragebogen mit den Registerinformationen, über welche die Gemeinde verfügt, vorbedruckt. Die Zustellung der Fragebogen an die Bevölkerung wie der Rückweg erfolgen per Post. Zählpersonal ist also nicht mehr notwendig.

Zweitens, und das ist der Punkt: Die Gemeinde verfügt bereits heute über ein verknüpfted Gebäude-, Wohnungs- und Einwohnerregister. Dadurch werden die Erhebungsabläufe und -aufwände wesentlich vereinfacht. Die sogenannte Haushaltsbildung, d.h. die Information, wer gemeinsam in einer Wohnung als Haushalt oder Familie zusammenlebt, ist vollständig vorhanden.

Leider ist diese Variante in der Schweiz im Jahre 2000 äusserst selten. Es gibt kaum Gemeinden, die verknüpfte Gebäude-, Wohnungs- und Einwohnerregister führen, ausser der Kanton Tessin, welcher bereits in der Volkszählung 2000 mit seinem GWR und seinem Bevölkerungsregister MOVPOP die Zukunft vorwegnimmt.

Und damit kommen wir zu einem Kernpunkt der Problematik: Ich meine die bisherige Praxis in der Gebäude- und Wohnungserhebung der Volkszählung. Wir haben seit 1960 alle 10 Jahre sämtliche Informationen unter grossem Aufwand mit Fragebogen immer wieder aufs Neue bei den Hauseigentümern und Immobilienverwaltungen erfragt, dann die Daten erfasst, plausibilisiert und ausgewertet. Studien haben nun aber gezeigt, dass rund 70% der Merkmale bei den Immobilien über 10 Jahre hinweg und auch länger stabil bleiben.

Angesichts des enormen Aufwandes für alle Beteiligten ist die Führung dieser Daten in einem Register schon nur aus wirtschaftlichen Überlegungen naheliegend. Damit wir eine gesamtschweizerisch einheitliche Datenbasis für den Start des GWR gewährleisten können, werden wir die Daten der Gebäude- und Wohnungserhebung der Volkszählung 2000 für den Aufbau des Registers verwenden.

2. Inbetriebnahme des Registers

Die notwendigen Vorbereitungsarbeiten für den Aufbau und den Betrieb des Registers sind im Gang. Im April 2000 soll die entsprechende Verordnung in Kraft treten. Die Inbetriebnahme des Registers erfolgt in drei Etappen: Die erste Ausbaustufe ist für Januar 2001 geplant und umfasst die Gebäudedaten. Die zweite Ausbaustufe folgt im Dezember 2001. Sie umfasst zusätzlich die Identifikationsmerkmale der Wohnungen. Der Vollausbau mit allen Merkmalen ist schliesslich ab Januar 2003 vorgesehen, wenn alle Daten aus der Volkszählung 2000 plausibilisiert verfügbar sind.

3. Chancen und Nutzenpotential für die Statistik

Die Chancen, die sich aus dem GWR im Bereich der Statistik ergeben, sind also einmal eine Reduktion des Aufwandes von Hauseigentümern, Immobilienverwaltungen und Gemeinden bei Volkszählungen und anderen statistischen Erhebungen. Die vorhandenen Registerdaten müssen nicht mehr mittels Fragebogen erhoben werden. Das GWR wird zudem häufigere Auswertungen als nur alle 10 Jahre erlauben. Das GWR wird ferner die Grundlage bilden für Stichprobenerhebungen im Bereich der Gebäude und Wohnungen.

Die Wohnungs- und Gebäudeidentifikatoren sollen in den Einwohnerregistern der Kantone und Gemeinden geführt werden. Dadurch wird neu eine Haushaltsstatistik im Rahmen der laufenden Bevölkerungsstatistik möglich (ESPOP). Das heisst, die zentralen Eckdaten über Familien und Haushalte, welche bisher flächendeckend nur alle 10 Jahre und nur durch die Volkszählung ermittelt werden konnten, werden jährlich verfügbar.

Für ESPOP ist in diesem Zusammenhang in den nächsten Jahren eine weitreichende Revision geplant. Sie beinhaltet insbesondere den gesamtschweizerischen Übergang zur regelmässigen Lieferung von anonymisierten Einzeldatensätzen aus den kommunalen und kantonalen Einwohner-

registern an das BFS. Erste konzeptuelle Überlegungen dazu finden sich im Dokument «REGIPOP – Zukunftstrategien für die Bevölkerungsstatistik der Schweiz», welches aus Anlass der heutigen Tagung aufliegt.

Durch diesen Link von GWR und REGIPOP wird ausserdem die Geokodierung der REGIPOP-Daten möglich, was bisher nur der Volkszählung vorbehalten war. Dadurch eröffnen sich ganz neue Perspektiven in der Auswertung und Inwertsetzung der jährlichen Bevölkerungsstatistik im Bereich der raumbezogenen Datenanalysen.

Im weiteren entstehen Synergien. Der Betrieb des Registers soll auf Grund der Baubewilligungs- und Bauabnahmeverfahren in Gemeinden und Kantonen, koordiniert mit der jährlichen Bau- und Wohnbaustatistik der Sektion PROD des BFS erfolgen. Das GWR wird ferner die Grundlage für Vereinfachungen bei der Mietpreiserhebung und schliesslich, in Kombination mit harmonisierten Einwohnerregistern, die Grundlage für Vereinfachungen bei der Leerwohnungserhebung bilden.

Soweit und so gut also zur statistischen Seite des GWR. Aber was bringt ein solches Register den Kantonen und Gemeinden? Brauchen wir das überhaupt?

4. Chancen und Nutzenpotential für die Verwaltungen

Liegenschaften als solche stellen einen beträchtlichen Vermögenswert dar und sind ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Sie sind daher auch Gegenstand vielbeachteter Prognosen und Szenarien. Aber nicht nur das. Zahlreiche Gesetzesbestimmungen befassen sich im engeren oder weiteren Sinne mit Gebäuden bzw. Wohnungen: Versicherungsobligatorium, Steuerpflicht, Baurecht, Raumplanung, Umweltbestimmungen, Mietrecht usw.

Die mit dem Vollzug gesetzlicher Bestimmungen betrauten Behörden sind dabei auf verlässliche Informationen über Gebäude und Wohnungen angewiesen. Ich mache ein Beispiel: Im Kanton St. Gallen wurde im Zusammenhang mit dem geplanten kantonalen Gebäuderegister eine Analyse durchgeführt. Sie hat ergeben, dass nicht weniger als 30 Amtsstellen in irgend einer Form Gebäudedaten erheben, verwalten und nach Möglichkeit untereinander austauschen. Selbstverständlich handelt es sich dabei teilweise um redundante Daten. Ähnliche Beispiele lassen sich in anderen Kantonen und Gemeinden finden. Nicht ohne Grund ist ein Trend zur Koordination der Verwaltung von Gebäudedaten in zahlreichen Kantonen feststellbar. Dies betrifft z.B. die Kantone Graubünden, Basel-Stadt, Genf, Waadt und Neuenburg.

Mit anderen Worten: Natürlich ist das Register in den Kantonen und Gemeinden auch für statistische Zwecke nutzbar. Aber zusätzlich wird es zur Erfüllung von gesetzlichen und administrativen Aufgaben dienen können. Einige Beispiele, die ich aus einer Nutzenstudie des BFS über bereits bestehende Register entnommen habe, finden sich etwa im Bereich der Bauverwaltung. Es geht hier insbesondere um die Baukontrolle, Brandschutz-, Feuerungs- und Oeltankkontrollen sowie Liegenschaftssteuern. Ein zweiter Bereich bildet der Vollzug der Orts- und Zonenplanung. Vergessen wir nicht, dass die Revision der Zonenpläne in den kommenden Jahren in einigen hundert Gemeinden der Schweiz auf der Agenda steht.

Ein weiteres Nutzenpotential besteht bei der Versorgung durch die industriellen Werke. Stichworte sind hier: Elektrizität, Wasserversorgung, Abfallentsorgung, aber auch Kabelfernsehen und Telekommunikation. Zu denken ist dabei einerseits an die Planung und den Unterhalt von Werk- und anderen Leitungen. Aber auch an die Bemessung von Grundgebühren pro Haushalt oder nach Personenzahl und Wohnung. Ein nächstes Beispiel finden wir im Bereich der Gebäudeversicherungen, wo das GWR Nutzen und Synergien stiften kann.

Dies sind nur einige wenige Beispiele. Die Erfahrung mit neuen Registern zeigt ausserdem, dass sowohl die Bedürfnisse wie der Nutzen im Laufe der Zeit zunehmen. Das Nutzenpotential und die Chancen, welche das GWR für die Gemeinden und Kantone bietet, sind vorhanden und werden steigen. Das GWR wie auch die vom BFS angestrebte Harmonisierung der Einwohnerregister werden nicht spurlos an den Verwaltungen vorbeigehen. Sie sind Elemente, die eine Optimierung der Verwaltungskultur und den Schritt in Richtung einer integrierten Informationsverwaltung einleiten und stimulieren werden.

Soviel also zu den Chancen und Möglichkeiten, welche das GWR eröffnet. Nun gibt es natürlich auch eine ganze Reihe von Risiken.

5. Risiken und Probleme

Abhängigkeit zur Volkszählung

Ich möchte zunächst mit einem ganz praktischen Risiko beginnen. Die Datenersterfassung mit Hilfe der Volkszählung 2000 erfolgt sozusagen zum «Nulltarif». Das ist an sich sehr positiv, birgt aber gleichzeitig ein Risiko. Es bedeutet nichts anderes, als dass das GWR vom Fortschritt der Aufarbeitung und den Terminen der Volkszählung abhängig ist.

Primär sind hier die Termine und Ressourcen angesprochen. Und im besonderen bedeutet die Zeitspanne zwischen dem Stichtag der Volkszählung am 5. Dezember 2000 und der Aufnahme des Vollbetriebs des GWR anfangs 2003 ein Handicap. Diese Zeitspanne versuchen wir mit einer gestaffelten Aufnahme des Registerbetriebs zu überbrücken.

Ferner ist der Qualität der Volkszählungsdaten und deren Aufarbeitung und Plausibilisierung besondere Beachtung zu schenken. Denn die Daten, die aus der Volkszählung in das GWR übernommen werden, sollten möglichst keine Fehler aufweisen. Schliesslich benötigt die praktische Umsetzung in den Kantonen und Gemeinden ebenfalls Zeit. Beispielsweise müssen Formulare für Baugesuche oder Bauabnahmeprotokolle angepasst werden. Sie müssen neu auch die Ebene der Wohnungen enthalten. Dies alles braucht Zeit, die relativ knapp ist.

Wir müssen also alles daran setzen, damit der Einstieg in eine geordnete Nachführung auf allen Ebenen gelingt. Sonst ist die Chance, die sich nur alle 10 Jahre bietet, vertan.

Örtliche Trennung zwischen Führungsverantwortung und Datenquellen

Ein weiteres Problem oder Risiko sehe ich in der örtlichen Trennung zwischen eidgenössischer, sprich zentraler Führungsverantwortung und dezentraler Information. Idealerweise wäre diejenige Ebene oder Stelle für die Nachführung verantwortlich, die an der Quelle der entsprechenden Informationen sitzt. Böse Zungen sprechen in diesem Zusammenhang auch bereits vom «BUR-Effekt» als Risiko.

Das BFS als verantwortliche Instanz für die Führung des Registers - so will es das Gesetz - ist relativ weit von den Stellen entfernt, bei denen die Daten anfallen und die das Register für den Vollzug von gesetzlichen Aufgaben verwenden. Als Registerführer für ein gesamtschweizerisches GWR kämen beispielsweise ebenfalls in Betracht:

- *die Gebäudeversicherungen, aber nicht alle Kantone kennen ein Versicherungsobligatorium;*
- *die amtliche Vermessung, aber hier bestehen noch Vollzugslücken, der Dateninhalt ist relativ heterogen und vor allem fehlt die Wohnungsebene;*
- *die Kantone, im wesentlichen die Bauämter oder Steuerämter, aber hier besteht bisher auf Bundesebene keine rechtliche Verpflichtung.*

Als Ausweg aus diesem Dilemma sehen wir daher in der Verordnung über das GWR Folgendes vor: Kantone und Städte, die bereits ein eigenes Register

führen oder aufbauen werden, können dieses Register im Rahmen eines Verfahrens als «eidgenössisches» Register anerkennen lassen. Dies bedeutet, dass zwar nicht de-jure aber faktisch die Nachführung des Registers näher an die Ebene rückt, bei der die Daten anfallen. Ausserdem sieht die Verordnung vor, dass sehr viele verschiedene Quellen zur Nachführung des GWR genutzt werden können, um den unterschiedlichen Gegebenheiten und Verhältnissen in den Gemeinden und Kantonen Rechnung zu tragen.

Konkurrenz

Ein anderes Risiko möchte ich unter dem Stichwort der Konkurrenz erwähnen, das gleichzeitig mit dem Begriff «Redundanz» verbunden ist. Der Datenmarkt ist heute insbesondere, was die Gebäudedaten betrifft, sehr dynamisch und teilweise hart umkämpft. Bereits heute ist die GEOPOST mit Gebäudedaten auf dem privaten Markt. Diese Daten enthalten zum Teil Redundanzen zu den Merkmalen des künftigen GWR.

Im weiteren sind beispielsweise die kantonalen Vermessungsämter zu nennen. Hier sind bereits heute gewisse Ängste gegenüber dem GWR festzustellen. Sie richten sich insbesondere gegen die liberale Abgabe von Gebäudeidentifikatoren, normierten Gebäudeadressen und Koordinaten, die wir zwecks Harmonisierung der Verwaltungsregister anstreben.

Als drittes Beispiel möchte ich die Geometer aufführen. Ihre Monopole sind in verschiedenen Kantonen in Auflösung begriffen. Die Geometer müssen sich je länger je mehr privatwirtschaftlich orientieren und organisieren. Sie könnten ein Interesse daran entwickeln, mit eigenen Produkten auf den Markt zu treten und damit das GWR zu konkurrenzieren.

Heute mag man dem Faktor «Konkurrenz» vielleicht noch gelassen gegenüberstehen. Dennoch gilt es bereits heute, den Markt genau zu beobachten und zu verfolgen. Wo es sinnvoll oder notwendig ist, sind Partnerschaften und Kooperationen anzustreben, z.B. mit der GEOPOST im Bereich der normierten Gebäudeadressen. Hier ist es durchaus denkbar, dass diese in Zukunft von der Post nachgeführt und vom GWR übernommen werden.

Politik

Das nächste Risiko könnte man als ein «politisches Risiko» bezeichnen. Dieses ist nicht immer so klar und einfach fassbar, denn die Einwände gegen das GWR äussern sich meistens nur in einer diffusen Art und Weise und sie sind auf verschiedenen Ebenen angesiedelt.

Da ist zunächst einmal in verschiedenen Kreisen ein generelles Misstrauen gegenüber jeglicher Art von neuen «Datensammlungen» vorhanden. Dies war schon im Vernehmlassungsverfahren vom Jahre 1996 deutlich spürbar. Oftmals werden solche Einwände, wie im Rahmen der Vernehmlassung, mit Hinweisen zum statistischen Perfektionismus vermischt, den es zu verhindern gelte. Oder es wird pauschal auf den Daten- und Persönlichkeitsschutz verwiesen, ohne dass jedoch das Problem näher präzisiert wird.

Man kann nur vermuten, dass dahinter bisweilen noch andere Gründe stehen könnten, wie die Furcht vor erhöhter Markttransparenz. Solche Befürchtungen sind insbesondere bei den Eigentümerkreisen und den Kreisen der Immobilienhändler lokalisierbar, die in den Liegenschaftsverwaltungen und Immobilienorganisationen gewichtige Fürsprecher haben. Das Schicksal der Bodenpreisstatistik dürfte allen noch in bester Erinnerung sein.

Dazu muss man allerdings festhalten, dass wir im GWR bewusst auf eigentümerrelevante Angaben verzichten. Auch Mietpreise der Wohnungen, amtliche Werte der Liegenschaften oder gar Angaben zu Schuldbriefen und Hypotheken werden im GWR nicht enthalten sein. Dies unter anderem, weil sie die persönliche Sphäre tangieren könnten, auch wenn Letztere in jedem öffentlich zugänglichen Grundbuch ebenfalls einsehbar sind.

Divergierende Qualitätsansprüche zwischen Statistik und Verwaltung

Ein weiteres Problem ist im Bereich der Qualitätsansprüche anzusiedeln. Hier besteht ein - vielleicht auf den ersten Blick - nicht evidentes Risiko im Auseinanderklaffen von unterschiedlichen Qualitätsansprüchen an das GWR. Der Grundstein dazu ist leider schon im Bundesstatistikgesetz gelegt. Denn das Gesetz legt fest, dass der Bund das Register nur für Zwecke der Statistik nutzen darf, die Kantone und Gemeinden jedoch auch zum Vollzug von gesetzlichen Aufgaben. Aus der Sicht der Qualitätsansprüche sind das zwei paar Stiefel, wie die Erfahrungen mit dem BUR belegen.

Ich mache ein Beispiel: Aus statistischer Sicht genügt die Lokalisierung eines Gebäudes im Raum, wenn sie einigermaßen genau ist. Für statistische Anwendungen reicht auch heute noch in vielen Fällen die Genauigkeit einer Hektare. Aus Sicht der Katastrophen- und Einsatzplanung muss jedoch die Lokalisierung aktuell und punktgenau sein, damit z.B. eine Ambulanz oder die Feuerwehr am richtigen Ort eintrifft.

Mit anderen Worten: Eine kleine Ungenauigkeit oder gar ein einzelner Fehler, eine falsche oder nicht aktuelle Adresse oder Koordinate, hat in der Statistik in der Regel keine weiteren Konsequenzen. Die gleiche Unge-

naugigkeit im administrativen Bereich, im Rahmen des Vollzugs von gesetzlichen Aufgaben kann unter Umständen zu schwerwiegenden Auswirkungen führen.

Diesem Risiko müssen wir von Anfang an und als permanente Aufgabe im Rahmen der Überlegungen zum Qualitätsmanagement im Sinne einer ausgeprägten Kundenorientierung besondere Beachtung schenken. Ausserdem gilt: je mehr das Register für den Vollzug von Aufgaben verwendet wird, desto besser sind Aktualität und Qualität der Daten, was wiederum der Statistik zugute kommt.

Kurzlebigkeit der Technologie

Ein letztes Risiko sehe ich im Bereich der Kurzlebigkeit der Technologie. Die Halbwertszeiten in der Technologie, und damit meine ich alles, was im weitesten Sinne mit Informatik zu tun hat, haben sich in schwindelerregender Weise verkürzt. Eine Verlangsamung ist nicht abzusehen, mit einer Trendwende ist erst gar nicht zu rechnen. Nun ist ja dieses Problem heute in allen Unternehmen, Firmen und Betrieben, ob staatlich oder privatwirtschaftlich organisiert, ein zentrales Thema. Und natürlich gilt dies auch für das GWR, welches auf Langlebigkeit und Nachhaltigkeit ausgelegt ist, wo ohne die Informatik nichts läuft und welches vor allem die verschiedensten Schnittstellen zwischen Gemeinden und Kantonen sowie dem Bund berücksichtigen muss.

Hier bilden die Informatik und die Kurzlebigkeit der Technologie ein besonderes Risiko. Sie bedeuten eine permanente Verpflichtung, technologisch nachzurüsten und die entsprechenden finanziellen Mittel bereitzustellen. Die einzige Lösung dieses Problems sehe ich wiederum nur im Rahmen des Qualitätsmanagements. Auch hier geht es um die permanente Pflege der Kunden und der Kundennähe. Sie bewirkt, dass wir genau gleich «schnell» bleiben, wie die Kunden. Nur so können wir ihre Ansprüche optimal erfüllen und damit das GWR am Leben erhalten.

Denn letztlich bieten neue Technologien auf der anderen Seite immer wieder grosse Chancen für die Vereinfachung der Abläufe, die es zu nutzen gilt.

6. Fazit

Der Aufbau eines eidgenössischen GWR stellt eine bedeutsame Investition in die Zukunft der Verwaltung und der Bundesstatistik dar. Wie jede Investition erfordert das GWR zunächst einen Mehraufwand, welcher,

sofern die Erwartungen erfüllt werden können, später zu entsprechenden Gewinnen und Vorteilen verhelfen soll.

Wie jede Investition beinhalten der Aufbau und vor allem die Führung und der Unterhalt des GWR zahlreiche Risiken aber auch Chancen. Auch wenn sich der Nutzen und der Ertrag nicht unmittelbar, sondern erst später einstellen werden, sind wir davon überzeugt, dass sich der Einsatz für alle Beteiligten bei Bund, Kantonen und Gemeinden in der Bilanz lohnen wird.

Damit möchte ich meine Ausführungen schliessen und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Longitudinalanalysen auf der Basis von Registerdaten

George Sheldon

Extraordinarius für Nationalökonomie und Leiter der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum (WWZ) der Universität Basel

1. Einleitung

Longitudinalanalysen sind empirische Untersuchungen, die auf wiederholten Beobachtung der gleichen Merkmalsträger im Zeitablauf beruhen. Ihre Attraktivität liegt darin, dass sie uns ein klareres Bild der tatsächlichen Verhältnisse in der sozialen Umwelt liefern als Querschnittsuntersuchungen, die sich auf einen einzigen Beobachtungszeitpunkt beziehen. Die Vorteile von Longitudinalanalysen werden im folgenden Beitrag näher untersucht.

Zur Durchführung von Longitudinalanalysen werden Paneldaten benötigt, die sich aus solchen wiederholten Beobachtungen zusammensetzen. Es bieten sich grundsätzlich zwei Quellen für Paneldaten an: zum einen speziell dafür gedachte Panelerhebungen, wie etwa die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) des Bundesamtes für Statistik, und zum anderen sogenannte Registerdaten. Bei letzteren handelt es sich um Verwaltungsdaten, die im Unterschied zu Panelerhebungen in erster Linie nicht für Forschungszwecke gesammelt werden. Dies mag auf den ersten Blick als Nachteil erscheinen. Doch wie im folgenden zu sehen sein wird, kann es auch von Vorteil sein.

Ziel des nachfolgenden Beitrags ist, die Stärken und Schwächen von auf Registerdaten abgestützten Longitudinalstudien darzulegen. Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Im nächsten Kapitel werden die Vorzüge von Longitudinalanalysen an einer Reihe von Beispielen demonstriert. Danach werden die Vor- und Nachteile von Registerdaten als empirische Grundlagen von Longitudinalstudien diskutiert. Anschliessend wird das gegenwärtige Angebot an Registerdaten in der Schweiz betrachtet. Abschliessend untersuchen wir, was getan werden könnte, um das Angebot an Registerdaten hierzulande zu verbessern.

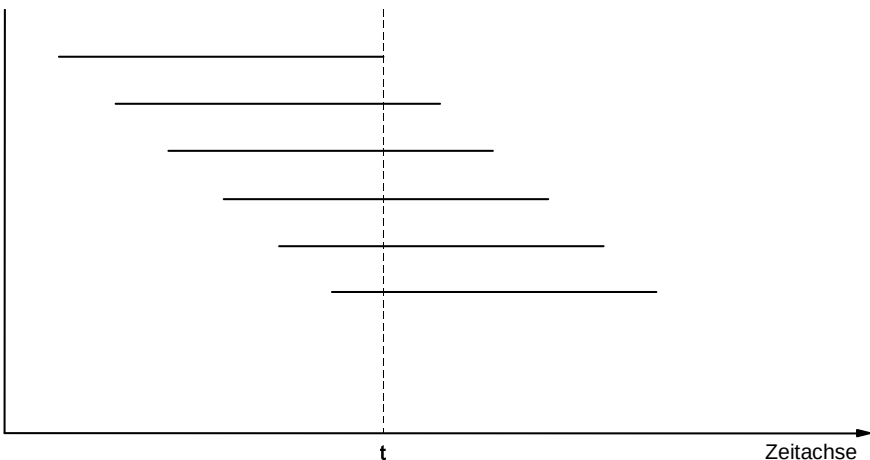
2. Vorteile von Longitudinalanalysen

Wirklichkeitsgetreue Abbildung der Realität

Ein Hauptvorteil von Longitudinalstudien besteht darin, dass sie die soziale Wirklichkeit getreuer abbilden können. Dies lässt sich an dem in *Abbildung 1* dargestellten Beispiel veranschaulichen. Die Graphik stellt eine Gruppe von Verweildauerlinien dar, welche die Länge des Verbleibs unterschiedlicher Individuen in einem gegebenen Zustand - bspw. der Armut - wiedergeben. Alle Verweildauerlinien sind gleich lang, was darauf hinweist, dass die betrachteten Individuen alle gleich lang arm bleiben.

Unterstellen wir nun, dass im Zeitpunkt t eine Querschnittserhebung bei den in der Armut weilenden Personen durchgeführt würde und diese nach der bisherigen Dauer ihrer Armut befragt würden. Als Ergebnis bekäme man die Segmente der Verweildauerlinien, die links der gestrichelten Linie (Erhebungszeitpunkt) liegen. Auf der Basis dieser Erhebung würde man den Schluss ziehen, dass die Dauer einer Armutsepisode je nach Person stark streut, obwohl sie in Wirklichkeit überhaupt keine individuelle Variation aufweist. Um letzteres zu erfahren, bedarf es jedoch einer Longitudinalanalyse, welche die von Armut Betroffenen bis zu ihrem Austritt aus diesem Zustand statistisch verfolgt.

Abbildung 1: Verweildauerlinien



Das Beispiel mag relativ trivial erscheinen. Doch Jahre lang beruhten Untersuchungen über die Dauer der Armut auf derartigen Querschnittsbetrachtungen (vgl. z.B. DUNCAN, 1984), bis BANE und ELLWOOD (1986) auf den verzerrenden Effekt einer solchen Optik hinwiesen. In der Schweiz stützt sich die Armutsforschung - datenbedingt - weiterhin weitgehend auf Querschnittsbetrachtungen. Eine Ausnahme bildet die Untersuchung von SHELDON (1991).

Das Beispiel in *Abbildung 1* weist auf ein weiteres Problem von Querschnittsbetrachtungen hin: Sie liefern nicht nur ein verzerrtes Bild des Dauergefälles, sondern auch ein solches der mittleren Dauer. Auf den ersten Blick mag die Richtung der Verzerrung eindeutig erscheinen: Die durchschnittliche Dauer des Verbleibs in einem Zustand wird unterschätzt. Doch der Schein kann trügen. In Bezug auf *Abbildung 1* stimmt die ursprüngliche Vermutung, doch dies liegt daran, dass alle Verweildauerlinien als gleich lang unterstellt werden. Sobald dies aber nicht zutrifft, kann es zu dem überraschenden Ergebnis kommen, dass die mittlere Dauer der noch im Gang befindlichen Verweilepisoden die mittlere Länge abgeschlossener Episoden überschätzt, obwohl die noch laufenden Episoden nicht in ihrer Gänze erfasst werden¹⁾.

Das kontraintuitive Resultat rührt daher, dass Langzeitweilende in einem Bestand stärker vertreten sind als im Strom der Bestandszugänge und -abgänge. Dies sieht man am Beispiel von sogenannten Ladenhütern. Der Anteil der Ladenhüter in einem Geschäftsinventar ist ebenfalls höher als im Strom der ständig neu angelieferten Waren. Deswegen nennt man sie auch Ladenhüter.

Der gleiche Sachverhalt lässt sich auch auf die soziale Umwelt übertragen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen im Arbeitslosenbestand bspw. ist grösser als deren Anteil im Strom der täglichen Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit. In der Schweiz hat dies zur Folge, dass die durchschnittliche Dauer der noch laufenden Episoden von Arbeitslosigkeit stets über der mittleren Länge der zu Ende gehenden Episoden liegt, obwohl die laufenden Episoden noch nicht zu Ende sind und ihre volle Länge somit abgeschnitten wird. Der scheinbare Widerspruch wird erst durch Longitudinalanalysen aufgelöst.

Sichtbarmachen der Durchlässigkeit eines Zustands

Durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit in den 90er Jahren ist das Thema soziale und wirtschaftliche Ausgrenzung hierzulande aktuell ge-

¹⁾ Vgl. hierzu SALANT (1977).

worden. Das Problem bezieht sich auf die Durchlässigkeit von Zuständen wie der Arbeitslosigkeit oder der Armut. Zur Diskussion steht die Frage, ob diese Zustände gleichsam unentrinnbar sind. Eine konstant hohe Arbeitslosen- oder Armutsquote, welche den Anteil der Betroffenen in einem gegebenen Zeitpunkt angibt (Querschnittsoptik), mag den Eindruck erwecken, dass Arbeitslosigkeit und Armut Dauerzustände sind, aber auch hier kann der Schein trügen. Dies lässt sich an der folgenden Beziehung aus der Bestandserneuerungstheorie belegen:

Bevölkerungsanteil = Risiko der Betroffenheit $\times$ mittlere Dauer des Verbleibs

Demnach entspricht die Höhe etwa der Arbeitslosenquote («Bevölkerungsanteil») dem Produkt aus dem Risiko, in einem gegebenen Zeitraum (bspw. Monat) von der Arbeitslosigkeit betroffen zu werden, und der mittleren vollendeten Dauer des Verbleibs in diesem Zustand, gemessen in Zeitraumeinheiten (Monate).

Die obige Beziehung zeigt, dass von der Höhe der Arbeitslosenquote bzw. der Armutsquote nicht auf die Durchlässigkeit des jeweiligen Zustands geschlossen werden kann. Eine hohe Quote kann sich gleichermassen aus einer häufigen Betroffenheit, verbunden mit einer kurzen Verbleibzeit, wie aus einer seltenen Inzidenz, gekoppelt mit einer langen Verweildauer, ergeben. Doch nur im zweiten Fall kann man von Ausgrenzung sprechen.

Um die Durchlässigkeit eines Zustands zu beurteilen, bedarf es Longitudinalanalysen, welche aufgrund wiederholter Beobachtungen der gleichen Betroffenen den Bestandsumschlag sichtbar machen.

Eliminierung störender Einflussfaktoren

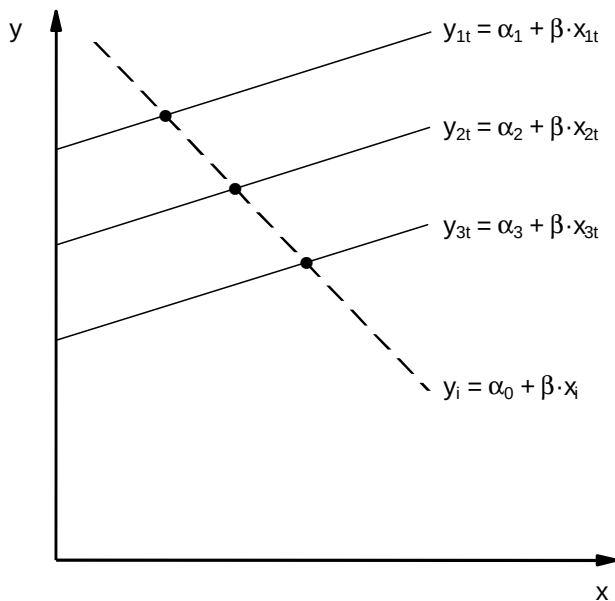
Bei der Untersuchung empirischer Zusammenhänge in der sozialen Wirklichkeit treten oft störende Faktoren auf, welche die Messung der interessierenden Beziehung erschweren. Die Untersuchung den empirischen Zusammenhang zwischen Bildung und Lohn stellt einen solchen Fall dar. Nach der Humankapitaltheorie, welche individuelle Bildungsausgaben als Investitionen betrachtet, nimmt der Lohn (y), den eine Person auf dem Arbeitsmarkt erzielen kann, mit der Höhe (x) ihrer Bildung zu. Als lineare Funktion ausgedrückt, heisst dies

$$y_i = \alpha_i + \beta x_i,$$

wobei α_i und β Parameter darstellen und i eine gegebene Person kennzeichnet. Gemäss der Humankapitaltheorie müsste $\beta > 0$ sein. Um dies zu überprüfen, steht oft lediglich eine Querschnitterhebung, bestehend aus I individuellen Beobachtungen ($i = 1, 2, \dots, I$) von x und y , zur Verfügung.

Die Humankapitaltheorie schliesst natürlich nicht aus, dass andere Faktoren - bspw. natürliches Talent - den Marktlohn einer Person beeinflussen können. In vielen Situationen besteht jedoch das Problem, dass Angaben über zumindest einige dieser zusätzlichen Einflussfaktoren fehlen. Deren Nichterfassung kann aber die Messung des Bildungseffekts empfindlich stören, was sich an *Abbildung 2* demonstrieren lässt.

Abbildung 2: Fixed-Effects-Modell



In der Graphik gehen wir davon aus, dass in der Tat ein positiver Zusammenhang ($\beta > 0$) zwischen Bildung und Lohnhöhe besteht, was an der positiven Steigung der durchgezogenen Linien erkennbar ist. Die Linien haben die gleiche Steigung, aber unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Lage, da unterstellt wird, dass die drei betrachteten Personen ($I = 3$) unterschiedlich begabt sind, was dazu führt, dass bei gegebenem Bildungsstand (x) je nach Begabung ($\alpha_1 > \alpha_2 > \alpha_3$) ein unterschiedlich hoher Lohn (y) erzielt wird.

Wir nehmen weiterhin an, dass von jeder Person nur eine Beobachtung vorliegt, die durch einen der drei Punkte wiedergegeben wird. Wie in der Graphik zu erkennen ist, wird dabei unterstellt, dass die begabteren (bedingt etwa durch ein jüngeres Alter) einen niedrigeren Bildungsstand (x) aufweisen. Demzufolge erwecken die drei Beobachtungen bzw. die zugehörigen Punkte den Eindruck, dass eine negative Beziehung zwischen Bildung und Lohnhöhe besteht, welche durch die gestrichelte Linie wiedergegeben wird. Der falsche Eindruck rührt daher, dass von jeder Person nur eine Beobachtung vorliegt und dass die Begabung, welche die individuelle Lohnhöhe ebenfalls beeinflusst, nicht erfasst wird.

Liegen dagegen wiederholte Beobachtungen der gleichen Personen vor, kann der Fehlschluss vermieden werden. In diesem Fall können wir die obige Beziehung wie folgt darstellen:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta x_{it}.$$

Das heisst: Für jede Person i haben wir Beobachtungen zu mehreren Zeitpunkten (t). Aufgrund dessen lassen sich für jede Person Durchschnittswerte ($\bar{y}_i$ und $\bar{x}_i$) bilden. Eingesetzt in die vorherige Gleichung resultiert

$$\bar{y}_i = \alpha_i + \beta \bar{x}_i.$$

Zieht man diese Gleichung von der vorigen ab, ergibt sich

$$(y_{it} - \bar{y}_i) = \beta(x_{it} - \bar{x}_i)$$

Wie man sieht, fällt der störende Begabungseffekt dabei weg. Mit anderen Worten: Liegen Paneldaten vor, besteht die Möglichkeit die individuellen Beobachtungen als Abweichungen von ihrem personenspezifischen Durchschnitt zu messen, um auf diese Weise den störenden Einfluss sogenannter fixer Effekte (hier individuelle Begabung) zu eliminieren²⁾. Longitudinalanalysen nutzen diese Stärke von Paneldaten aus.

Trennung von Alters- und Generationeneffekten

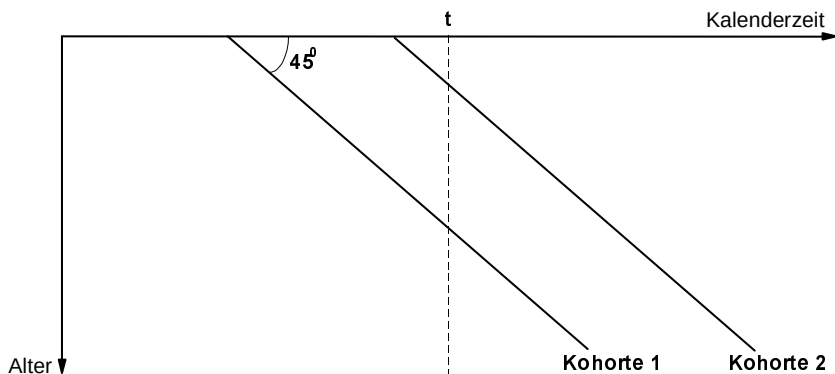
Querschnittsuntersuchungen neigen dazu, Alterseffekte mit Generationeneffekten zu vermischen. Dies lässt sich an *Abbildung 3* demonstrieren. Wir betrachten zwei Kohorten in der Graphik, die sich durch ihr «Geburtsdatum» voneinander unterscheiden. Kohorte 1 ist die ältere «Generation». Die durchgezogenen Geraden stellen wie in *Abbildung 1* Verweildauerlinien

²⁾ Vgl. dazu HSIAO (1986).

dar, nur mit dem Unterschied, dass nun zwei Dimensionen gleichzeitig betrachtet werden: die Kalenderzeit - wie vorhin - und das Alter der Person.

Würde man nun eine Querschnittserhebung im Zeitpunkt t durchführen und versuchen auf der Basis der erhobenen Daten einen Alterseffekt von einem Generationeneffekt zu trennen, wäre dies zum Scheitern verurteilt, da die Altersdifferenz (vertikale Distanz zwischen den beiden Verweildauerlinien) exakt dem Generationsunterschied (horizontaler Abstand) entspricht.

Abbildung 3: Kohorten- und Alterseffekt



Das Problem wird in der Empirie zuweilen ignoriert, und Personen unterschiedlicher Generationen wie identische Personen im verschiedenen Alter behandelt. Auf diesem Verfahren beruht die weit verbreitete «Erkenntnis», wonach der Lohn männlicher Arbeiter bis zu einem Alter von etwa 40 Jahren zunimmt und danach leicht abfällt. SCHMÄL (1984) zeigt im Rahmen einer Longitudinalanalyse für Deutschland jedoch, dass der Lohn eines Arbeiters nach einem Alter von 40 Jahren in Wirklichkeit nicht abnimmt, sondern lediglich stagniert. Der Fehlschluss beruht auf dem in diesem Fall unzulässigen Vergleich von Personen unterschiedlicher Alterskohorten.

3. Qualitäten von Registerdaten

Vorteile

Register- oder Verwaltungsdaten haben mehrere Vorzüge gegenüber sonstigen Paneldatenerhebungen. Zum einen sorgen sie für eine grössere Fallzahl. Die AHV-Daten zum Beispiel, die in einer Reihe empirischer

Untersuchungen Verwendung gefunden haben, umfassen fast alle Personen in der Schweiz zwischen 18 (im Falle von Erwerbspersonen) bzw. 21 (Nichterwerbspersonen) und 62 (Frauen) resp. 65 (Männer) Jahren. Ausgenommen sind lediglich nichterwerbstätige Ehepartner und Witwen. Eine hohe Fallzahl lässt eine höhere Präzision (statistische Effizienz) bei der Messung von Effekten zu.

Zum anderen sind Registerdaten oftmals zuverlässiger, da sie vielfach für Kontrollzwecke erhoben werden. Die AHV-Daten bspw. entscheiden über die späteren Rentenansprüche der Beitragszahler. Zudem werden die AHV-Beitragszahlungen der Firmen regelmässig auf ihre Korrektheit hin überprüft. Bei falschen Angaben drohen Bussgelder. Derartige Sanktionen bestehen bei der SAKE nicht.

Ferner sind Verwaltungsdaten in der Regel weitgehend vollständig. Das Problem des sogenannten „non-response« taucht bei Registerdaten nicht auf, da die Datenangabe Pflicht ist. Verweigerungen werden ebenfalls mit Bussgeldern oder gar mit noch strengeren Massnahmen geahndet.

Schliesslich sind Verwaltungsdaten kostengünstig, da sie bereits erhoben worden sind. Ihre Aufbereitung mag einen grösseren Aufwand erfordern, aber dies gilt in der Regel auch für Daten aus normalen Panelerhebungen.

Nachteile

Die Stärken von Verwaltungsdaten stellen gleichzeitig zum Teil auch Schwächen dar. Die grosse Fallzahl bspw. bedeutet nicht selten, dass zur Datenaufbereitung und -auswertung ein Grossrechner zu Hilfe genommen werden muss, was neben höheren Kosten auch eine weniger leichte Datenhandlung bedeutet.

Da Verwaltungsdaten nicht für Forschungszwecke erhoben werden, fehlen zudem oft Merkmale, welche den Forscher besonders interessieren. Die AHV-Daten der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS), die für die Verwaltung der AHV-Daten zuständig ist, enthalten bspw. lediglich Angaben über Alter, Geschlecht, Nationalität, Beitragsart, die Kassen- und Arbeitgebernummer sowie das AHV-pflichtige Einkommen der Beitragszahler, was die Aussagekraft der Daten stark einschränkt. Das persönliche Vermögen bspw. wird überhaupt nicht, und das daraus fliessende Einkommen nur bei nicht erwerbstätigen Personen erfasst. Der Haushaltsbezug fehlt ebenfalls, so dass sich AHV-Daten nur bedingt für eine Untersuchung der Armut eignen.

Seit dem Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes ist das Arbeiten mit Verwaltungsdaten wesentlich erschwert worden. Vor allem ist es kostspie-

liger geworden, da laut Gesetz ausgelieferte Registerdaten gelöscht werden müssen, sobald der engere Forschungszweck, für den sie gedacht waren, erfüllt worden ist. Auf diese Weise werden auf einen Schlag die Früchte monate- oder gar jahrelanger Datenaufbereitungen vernichtet, die anderen Forschern oder anderen Forschungszwecken zugute kommen könnten. Doch trotz dieser Erschwernisse ist der Zugang zu Registerdaten für wissenschaftliche Forschungszwecke in der Schweiz immer noch wesentlich einfacher als bspw. in Deutschland, wo kaum Zugang besteht.

4. Angebot an Registerdaten in der Schweiz

Als Quellen für bundesweite Registerdaten auf EDV-lesbaren Trägern kommen in der Schweiz in erster Linie das System der Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (AVAM) der Arbeitsämter, das frühere Arbeitsloseninformationssystem (ALIS) und heutige Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen (ASAL) der Arbeitslosenversicherung, die AHV-Daten der ZAS in Genf und das Zentrale Ausländerregister (ZAR) des Bundesamtes für Ausländerfragen in Betracht.

Das AVAM erfasst sämtliche Stellensuchenden und offene Stellen, die bei Arbeitsämtern in der Schweiz registriert sind. Dazu gehören auch Arbeitslose, deren Taggeldanspruch erloschen ist (sogenannte Ausgesteuerte), sofern sie sich weiterhin beim Arbeitsamt melden, was ein Grossenteil auch tut. Das AVAM bildet die Grundlage der amtlichen Arbeitslosenstatistik in der Schweiz. Auf der Basis der AVAM-Daten kann die Verbleibdauer von Stellensuchenden und offenen Stellen im Prinzip auf den Tag genau gemessen werden. Allerdings sind die Angaben nicht in allen Hinsichten widerspruchsfrei. So erfüllen sie bspw. nicht die Bedingung, dass der Bestand an Stellensuchenden am Monatsende dem Endbestand des Vormonats abzüglich sämtlicher Abgänge und zuzüglich aller Zugänge entsprechen soll. Durch entsprechende Bereinigungen lassen sich die meisten Widersprüche jedoch auflösen. Das AVAM erweist sich als eine sehr wertvolle Datenquelle, um den individuellen Verlauf der Arbeitslosigkeit zu untersuchen. Sein Hauptmanko liegt darin, dass es keine Angaben über die Höhe allfällig erhaltener Leistungen der Arbeitslosenversicherung enthält. Derartige Angaben werden statt dessen vom ASAL (früher ALIS) erfasst.

Das ASAL dient der Arbeitslosenversicherung als Kontrollinstrument. Zu diesem Zweck wird über jeden Leistungsempfänger bezüglich der einbezahlten Beiträge und ausbezahlten Unterstützungsgelder Buch geführt. Im Unterschied zum AVAM erscheinen im ASAL nur versicherte Arbeits-

lose und dies lediglich für die Dauer ihres Leistungsbezugs. Ferner wird der Zeitpunkt des Ein- und Austritts nicht festgehalten, sondern lediglich die Anzahl der Bezugstage im jeweiligen Monat. Diese Schwäche lässt sich durch die inzwischen mögliche Verknüpfung der AVAM- und ASAL-Daten jedoch überbrücken.

Das AVAM und das ASAL erfassen nur die Arbeitslosigkeit. Informationen über den Verbleib von Personen vor und nach der Stellenlosigkeit liefern die AHV-Daten der ZAS. Das Register enthält monatliche Angaben über die von den Beitragspflichtigen geleisteten Einzahlungen in die AHV. Mit Ausnahme von verheirateten Frauen werden auch Nichterwerbspersonen von der ZAS erfasst. Mit Hilfe der festgehaltenen Kassen- bzw. Arbeitgebernummern lassen sich in einem Grossteil der Fälle allfällige Betriebswechsel beobachten. Durch die Berücksichtigung der Beitragsart kann ferner der Erwerbsstatus (arbeitslos, beschäftigt, nicht erwerbstätig) relativ zuverlässig ermittelt werden. Die Verbleibdauer lässt sich in Monaten messen. Nachteilig ist, dass die ZAS wenige sonstige Merkmale von sozialwissenschaftlichem Interesse erfasst.

Das ZAR ist eine weitere Datei, die der Staat für Kontrollzwecke unterhält. Es stellt eine permanente Volkszählung der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz dar. Auch die Daten der nicht mehr in der Schweiz weilenden Ausländern bleiben im ZAR erhalten. Die zur Erstellung von Erwerbsbiographien benötigten Informationen werden auf sogenannten Bestandsrecords festgehalten, die Stichtagscharakter tragen. Daneben gibt es sogenannte Bewegungsrecords, die alle Zu- und Abgänge sowie allfällige Bewilligungsverlängerungen bzw. -umwandlungen und Kantonswechsel zusammen mit dem entsprechenden Datum dokumentieren. Ein Schwachpunkt des ZAR ist, dass Angaben von Niedergelassenen auf den Bestandsrecords - im Unterschied zu Jahresaufenthalten und Saisonniers - nicht jährlich aktualisiert werden, da Niedergelassene keiner jährlichen Kontrollpflicht unterliegen.

5. Verbesserungsvorschläge

Im Vorhergehenden wurde gezeigt, dass Registerdaten zur Beantwortung einer Reihe auch politisch relevanter Fragestellungen sehr wichtig sind. Es wäre deshalb zu wünschen, dass auch Personen aus der Wissenschaft, welche die betreffenden Daten auswerten, in die datenbezogenen Arbeitsgruppen aufgenommen werden. Die erhebenden Stellen könnten ebenfalls

davon profitieren, da Empiriker oftmals auf Dateninkonsistenzen stossen, die den erhebenden Ämtern unbekannt und für ihre Arbeit wichtig sind. Bereits früher hat SHELDON (1989, S. 21ff.) auf Schwächen der AVAM-Daten hingewiesen, die heute immer noch bestehen. Eine Vertretung der Wissenschaft in solchen Gremien würde zugunsten aller Beteiligten vermutlich für eine schnellere Behebung bestehender Datenprobleme sorgen.

Die Bereitstellung von Registerdaten zu Forschungszwecken ist für die liefernden Ämter oftmals mit grösserem Aufwand verbunden. Bspw. bei den AHV-Daten der ZAS müssen die Daten um allfällige Änderungen der AHV-Nummern bereinigt werden. Dies erfordert in der Regel umfangreiche Arbeiten. Um diese auf ein Minimum zu reduzieren, wäre es sinnvoll, die Datenlieferungsdienste der Ämter zu automatisieren.

Schliesslich wäre darüber nachzudenken, ob es nicht angebracht wäre, aus den unterschiedlichen Quellen von Registerdaten eine Grossstichprobe anonymisierter Lebens- und Erwerbsbiographien zu erstellen. Auf diese Weise hätte ein wesentlich grösserer Forscherkreis Zugang zu den Daten, was ihren Nutzen deutlich erhöhen würde.

Literatur

BANE, J., D. ELLWOOD (1986), „Slipping into and out of Poverty: The Dynamics of Spells“, in: Journal of Human Resources, Bd. 21, S. 1-23.

DUNCAN, G. (1984), Years of Poverty. Years of Plenty, Ann Arbor (Michigan).

HSIAO, C. (1986), Analysis of PanelData, Cambridge (GB).

SALANT, ST. (1977), «Search Theory and Duration Data: A Theory of Sorts», in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 91, S. 39-57.

SCHMÄL, W. (1984), «Lohnentwicklung im Lebenslauf», Sonderforschungsbereich 3, Arbeitspapier Nr. 140, Frankfurt/Main.

SHELDON, G. (1989), Die Dynamik der Arbeitslosigkeit in der Schweiz, Bern.

SHELDON, G. (1991), Zur Dynamik der Armut in der Schweiz. Eine Untersuchung beruhend auf der Einkommensentwicklung männlicher Erwerbspersonen, WWZ-Studie Nr. 35, Basel.

Der Aufbau von Registerdaten: Strategische Optionen aus regionaler Sicht

Die Nutzung eines zentralen Registers für die Statistik (und damit für Politik und Wirtschaft) ist vergleichsweise einfach und bedürfte kaum einer Diskussion. Als Beispiele seien das Zentrale Ausländerregister (ZAR) oder das Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) genannt. Einzelner, isolierter, dezentraler Register bedient man sich seit den Anfängen der Amtlichen Statistik. Die Nutzung zahlreicher dezentraler Register verlangt hingegen eine minimale Harmonisierung beim Aufbau und der Führung von Registern gleich welcher Art. Diese Aufgabe wiederum erfordert die Zusammenarbeit auf allen politischen Ebenen, d.h. die Kooperation von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Auch wenn die rechtlichen Grundlagen für den Aufbau von harmonisierten Registerdaten mit dem neuen Artikel 65 BV geschaffen worden sind, bleiben noch viele Fragen ungelöst und gilt es noch viele Hindernisse zu überwinden. Nachfolgend stellen Vertreter kantonaler bzw. städtischer Statistischer Ämter ihre Sicht zur Nutzung von (harmonisierten) Registerdaten vor, reflektieren Chancen und Gefahren, beschreiben ihre Erfahrungen mit der systematischen Auswertung von Verwaltungsregistern und formulieren ihre Erwartungen u.a. an das Bundesamt für Statistik als Koordinationszentrum der amtlichen Statistik.

Die Referenten (gleichzeitig Autoren der hier aufgeführten Beiträge) vertreten nicht nur die drei Sprachregionen der Schweiz, sie stellen auch recht unterschiedliche regionale Strategien vor. **Jean Campiche**, Leiter des Forschungs- und Statistischen Informationsdienstes des Kanton Waadt, repräsentiert einen Kanton, in dem man relativ wenig Erfahrung in der Nutzung von administrativen Daten für statistische Zwecke hat; seine Ausführungen sind eine gute Einleitung in die Thematik mit all ihren (zu erwartenden) Schwierigkeiten. **Walter Stanek**, Chef des Statistischen Amtes der Stadt Zürich zeigt an einem Beispiel auf, in welchem Umfang Administrativdaten genutzt werden können, so sie systematisch erhoben werden. **Elio Venturelli**, Leiter des Statistischen Amtes des Tessin (Ustat), vertritt einen Kanton, in dem bereits in vielen Bereichen profunde, statistische Analysen auf der Basis von Registerdaten erstellt werden, welche Entscheidungsträger diesseits und jenseits der Grenze gerne nutzen (eine jährlich erscheinende Publikation zu den Grenzgängern auf der Basis der ZAR-Daten ist nur eine von zahlreichen Studien unter Federführung von Ustat), und wo man bereits mit Spannung der Volkszählung und dem damit verbundenen Umbau der kommunalen Einwohnerregistern entgegensieht.

J. Campiche: Quelques réflexions du point de vue du canton de Vaud

Introduction

Lorsque Monsieur Heinz Gilomen m'a proposé de présenter un exposé sur le thème des registres et leur utilité pour la statistique régionale, dans le cadre des premières journées de la statistique publique, j'ai été fort surpris même un peu déstabilisé. En effet, la statistique cantonale vaudoise n'a pratiquement aucune expérience ni en matière de gestion, ni en matière d'utilisation de registres à des fins de production de statistiques. Nous utilisons tout au plus tous les deux ans le fichier cantonal des contribuables comme base de sondage pour une enquête réalisée dans les déclarations d'impôt. Le service statistique du canton de Vaud ne gère aucun registre et n'a pas pour l'instant l'intention d'en gérer.

Compte tenu d'une expérience aussi ténue, je pense qu'il me sera difficile d'enrichir le débat aux côtés d'autres offices au bénéfice d'une longue expérience dans le domaine. Après hésitations et réflexion, j'ai décidé toutefois d'accepter l'invitation de M. Gilomen. Vu mon inexpérience, je jouerai donc ici plutôt le rôle du candide dans ce débat essentiel pour l'avenir de la statistique publique suisse. Je requiers donc d'ores et déjà de l'indulgence de la part des experts pour mes maladresses tout en espérant ne pas trop enfoncer des portes déjà grandes ouvertes.

Je tenterai de répondre à quatre questions:

- Qu'est-ce qu'un registre?
- Pourquoi des registres fédéraux à des fins statistiques?
- L'article 65 alinéa 2, une chance à saisir?
- Quel rôle pour les cantons?

Registre ou répertoire? Une question de définition

Face à un tel sujet, la première question que je me suis posée est celle de la définition et du sens. En l'occurrence qu'est-ce qu'un registre en matière statistique? Après des recherches infructueuses dans le monde des statisticiens professionnels notamment sur l'internet, le dictionnaire demeure une référence incontournable. Selon Le Robert, *un registre est un «cahier sur lequel on note des faits, des chiffres dont on veut garder le souvenir»*; on en connaît tout une série d'exemples: registre du commerce, registre de l'état civil, registre des contributions, registre des tumeurs, registre maritime,

registre d'un hôtel, registre d'un notaire etc. Du point de vue du statisticien, une telle définition n'est guère satisfaisante, ni opérationnelle. Elle ne permet en tout cas pas de différencier un registre de n'importe quel autre fichier administratif. Ainsi, selon la définition précitée, un fichier des permis de construire délivrés ou des chômeurs inscrits pourrait très bien porter le nom générique de registre. En fait, un registre n'est peut-être rien d'autre qu'un fichier administratif affublé d'un nom particulier.

Le terme de répertoire semble mieux convenir à ce que nous appelons «registre». Selon Le Robert, un répertoire est un *«inventaire méthodique (liste, table, recueil) où les matières sont classées dans un ordre qui permet de les retrouver facilement»*. Arrêtons-nous sur trois caractéristiques qui composent cette définition:

Tout d'abord la notion d'inventaire. L'inventaire est défini comme *«une revue minutieuse et détaillée d'un ensemble de choses»*. Il implique donc un relevé exhaustif.

Deuxième caractéristique: la notion de méthode. Celle-ci implique que l'inventaire soit réalisé de manière ordonnée, organisée, structurée.

Enfin, la notion de classement et de classification qui entraîne la possibilité de regroupement selon des caractéristiques communes.

Ces trois éléments: inventaire, ordonnancement et classification, auxquels nous pouvons ajouter la notion de mise à jour permanente, ne sont-ils pas les quatre composantes fondamentales de ce que nous appelons registre? Pour plus de clarté, ne devrait-on donc pas parler plus justement de répertoire statistique plutôt que de registre, quoi qu'en dise la nouvelle Constitution fédérale? Il me semble en effet qu'il est plus juste de se référer à la notion de répertoire, qui est plus sélective, qu'à celle de registre, ceci afin d'éviter une confusion avec la notion plus générale de fichier administratif.

Dans la suite de l'exposé, j'utiliserai indifféremment les termes registre et répertoire.

Pourquoi des répertoires ou des registres fédéraux à des fins statistiques?

Ce n'est pas devant un auditoire de spécialistes qu'il est nécessaire de s'arrêter longuement sur l'utilité des registres ou des répertoires en matière statistique. Toutefois, pour mémoire, il me semble utile de rappeler trois des raisons fondamentales qui ont probablement incité les Chambres fédérales à accepter l'introduction d'un article statistique constitutionnel qui octroie à la

Confédération le droit de légiférer en matière de registre:

La première raison repose sur les lacunes constatées aux échelons tant fédéral que cantonal et communal en matière d'utilisation d'informations administratives qui pourraient revêtir un intérêt pour la statistique.

La seconde raison, que je citerai, a trait au manque d'harmonisation des informations lorsqu'elles existent; cette déficience est essentiellement la résultante de l'organisation fédéraliste de la Suisse.

La troisième raison porte sur l'existence de doublons qu'une coordination bien menée permettrait d'éviter.

Ces trois raisons suffisent à elles seules pour justifier l'existence de l'article en question. Créer des répertoires ou des registres c'est non seulement favoriser le développement de l'information mais également rationaliser son processus de production.

L'article 65 alinéa 2, une chance à saisir?

La Suisse est ainsi faite que le partage des compétences définies dans les législations fédérale et cantonales n'a jusqu'ici pas permis aux statisticiens cantonaux de bénéficier de la législation fédérale pour effectuer une statistique à l'échelle d'un canton. Il en va de même au niveau communal. Par conséquent, actuellement, chaque canton élabore dans son coin ses propres bases légales ou décisions administratives qui lui seront utiles pour la réalisation de statistiques. Aucun souci d'harmonisation avec d'autres cantons n'anime généralement ces démarches. C'est la politique du chacun pour soi et tant pis pour les comparaisons intercantionales même partielles.

Cette situation comporte deux inconvénients majeurs: premièrement et indépendamment de la question des ressources, la difficulté pour les cantons de créer de nouvelles statistiques, donc d'enrichir le système statistique suisse; deuxièmement, et nous ne le mentionnerons jamais assez, l'absence de coordination et d'harmonisation des enquêtes régionales entraînant dans son sillage des gaspillages et autres doublons, voire l'absence de coordination entre enquêtes régionales et fédérales.

L'introduction de l'article 65 alinéa 2 dans la nouvelle Constitution fédérale change favorablement la donne, me semble-t-il. Certes il ne permet pas à un canton de s'y référer en tant que base légale d'une statistique cantonale. Mais il autorise la Confédération à émettre des règles sur la tenue et l'harmonisation des répertoires pour l'ensemble du pays, c'est-à-dire pour tous les cantons et toutes les communes. Ce changement radical de contexte

confère à la fois un pouvoir accru et une énorme responsabilité à la Confédération. Les solutions qui seront adoptées contribueront à dessiner la configuration future du système statistique suisse. Autrement dit, dans le domaine des registres, la coordination et l'harmonisation du système statistique suisse dépend dorénavant principalement de la volonté de la Confédération ainsi que de sa capacité à mener des projets qui rencontrent un consensus suffisant dans tout le pays. La Confédération a aujourd'hui le choix entre la politique du statu quo avec quelques aménagements plus ou moins cosmétiques déterminés en fonction de ses intérêts, nous pourrions appeler ce scénario «la statistique insulaire», et le scénario de la «statistique intégrée» qui tienne compte simultanément des intérêts de la Confédération, des cantons et des communes en matière d'information statistique.

Leader de ce chantier qui s'ouvre sous les auspices de l'article 65 de la nouvelle Constitution fédérale, la Confédération n'est bien entendu pas seule pour mener à bien les travaux. Ses partenaires privilégiés sont indéniablement les cantons et les communes. De leur côté les offices régionaux de statistique doivent absolument retrouver les manches aux côtés de l'OFS et participer activement aux travaux. Il en va de la crédibilité de la statistique publique suisse, de l'enrichissement de l'information statistique et de l'affirmation du rôle des offices régionaux de statistique (cantons et villes) dans le système statistique suisse.

L'article 65 alinéa 2 est donc avant tout une chance pour la Confédération comme pour les cantons. Mais cette chance à saisir n'est pas sans risque comme nous le verrons plus loin. Il s'agira en particulier de bien réfléchir au processus de mise en œuvre qui doit respecter les intérêts de tous les partenaires dans un esprit de concertation.

Le rôle des cantons

Confronté à cette nouvelle situation, le statisticien cantonal est appelé à se poser un certain nombre de questions. Citons-en trois:

- Quelles sont les attentes des offices cantonaux de statistique vis-à-vis de la Confédération?
- A l'échelon cantonal quels sont les meilleurs acteurs pour gérer les registres?
- Comment intégrer les besoins des statisticiens dans les registres?

Tentons d'apporter quelques éléments de réponse à ces questions, étant entendu que ceux-ci ne sauraient être complets et définitifs.

Quelles sont les attentes des offices cantonaux de statistique vis-à-vis de la Confédération?

Parmi les attentes des offices cantonaux de statistique vis-à-vis de la Confédération dans le domaine des registres, on peut citer:

Le fait que la Confédération assume et affirme son rôle de leader, ceci d'une part pour dynamiser le projet et, d'autre part, afin d'offrir des garanties optimales en matière d'harmonisation des données.

La définition d'un cadre légal et opérationnel clair qui favorise un véritable partenariat entre toutes les instances concernées.

Cela signifie que les cantons et en particulier les offices cantonaux de statistique ne doivent pas seulement être consultés sur le contenu et le mode de gestion du registre mais être véritablement associés aux travaux dès la phase de conception des projets.

La définition d'une liste précise des informations devant figurer dans les registres du point de vue de la statistique.

La reconnaissance aux offices régionaux de statistique d'un rôle de coordination et de relais entre la Confédération et les partenaires de terrain, à savoir les communes et les offices spécialisés des administrations cantonales.

Le plein accès au contenu du registre pour les offices régionaux de statistique dans le respect des règles en vigueur en matière de protection des données.

A l'échelon cantonal quels sont les meilleurs acteurs pour gérer les registres?

Il serait prétentieux de vouloir répondre à cette question au nom de tous les acteurs régionaux. Les solutions varient d'un canton à l'autre en fonction des pratiques qui peuvent être fort diverses. Je présume que les orateurs qui suivront en donneront un aperçu.

Pour ce qui est du canton de Vaud, nous connaissons une situation archaïque et la plus éclatée possible en matière de registre des personnes, à savoir l'absence d'un registre cantonal de la population, l'existence de 384 registres communaux indépendants dont le contenu et la teneur sont réglés par la législation, finalement, l'existence de nombreux fichiers administratifs cantonaux chacun répondant aux besoins d'un service particulier (fiscalité, véhicules, registre foncier, étrangers, etc.). Je vous épargne la citation de la longue liste des inconvénients qui résultent d'une telle situation. Afin d'y remédier et

dans le cadre d'une vaste opération de redéfinition du partage des tâches entre cantons et communes, un projet a vu le jour au sein de l'administration cantonale, il portait à l'origine le nom de «Registre démographique cantonal».

L'objectif du projet est bien entendu la rationalisation de la collecte et de la gestion de l'information portant sur les personnes connues de l'administration. Cette rationalisation repose sur la construction d'une base de données unique accessible par tous les partenaires concernés. Très rapidement les promoteurs du projet se sont rendu compte du rôle clé que jouent les communes dans la construction et l'utilisation de ce registre et l'utilité qu'elles peuvent en retirer. Ainsi, plutôt que de proposer la réalisation d'un registre à l'usage exclusif de l'administration cantonale, une nouvelle variante du projet a été proposée; celle-ci place dorénavant les communes en véritables partenaires du registre dans la mesure où non seulement ces dernières alimenteront de façon simple le registre mais elles y auront également accès pour consulter directement les informations qui les intéressent.

Ainsi le nom même du projet a évolué de «Registre démographique cantonal», il est devenu «Registre démographique Canton-Communes» reflétant ainsi le changement de conception. Nous sommes ainsi passés d'une conception initiale où le canton aurait exigé des communes un certain nombre de choses sans contrepartie à une conception où canton et communes sont associés pour être tous les deux gagnants.

Cet exemple est là pour illustrer sommairement le soin qu'il faut porter à la constitution d'un véritable partenariat entre tous les organes impliqués. Les organismes fournisseurs de données, qui sont incontournables pour la réalisation des registres, doivent tout particulièrement être considérés comme des partenaires privilégiés. Ils doivent eux aussi pouvoir retirer des bénéfices de la mise sur pied de registres harmonisés et pas seulement être des exécutants de tâches sans intérêt pour eux.

Vu de la Confédération, ces partenaires sont soit les communes, soit des services des administrations cantonales, plus ou moins nombreux selon la situation prévalant dans chaque canton. Il s'agit, pour la Confédération, de laisser le soin à chaque canton de désigner quels sont le ou les organismes à impliquer dans le projet. Dans ce contexte, les offices cantonaux de statistique ont un rôle de coordination à jouer.

Mais pour que la mise en place des registres soit un succès aussi bien au plan législatif que dans la réalisation, il sera indispensable que l'OFS s'implique directement sur le terrain pour expliquer inlassablement le pourquoi et le comment des choses. Il faudra savoir «descendre dans les cantons» pour

écouter et persuader tout en tenant compte des particularités cantonales. En aucun cas, la mise sur pied de registres ne doit être perçue comme un oukase fédéral. Il en va de la qualité de l'information qui sera recueillie et du succès de toute l'opération. Le succès des registres fédéraux dépendra fortement de l'état d'esprit dans lequel ils seront développés et mis en œuvre.

Comment intégrer les besoins des statisticiens dans les registres ?

Parmi les nombreux rôles joués par les statisticiens publics relevons-en deux relativement importants pour la création d'informations statistiques :

Tirer le profit maximum des données existantes, qu'elles soient administratives ou non.

Anticiper les besoins de la société afin d'essayer de définir aujourd'hui les informations dont celle-ci pourrait avoir besoin demain.

Dans sa première fonction et plus particulièrement dans le cadre de l'utilisation des données d'origine administrative, le statisticien est obligé de travailler en étroite collaboration avec les offices dits métiers des administrations publiques. Dans ce cas, les statisticiens se doivent de définir, en collaboration avec ces offices, quelles sont les données à faire figurer dans le capital statistique sur la base de critères d'utilité et de qualité de l'information. Sans cette collaboration, pas de succès pour la statistique. Il va de soi que dans ce genre d'opération le statisticien se doit de garder toute l'indépendance que requiert l'exercice de son métier.

Dans son deuxième rôle, celui d'anticipation, le statisticien public doit s'efforcer de tenir compte des besoins nouveaux et à venir des utilisateurs potentiels des informations statistiques. Il doit donc se mettre à l'écoute, d'une part pour repérer les besoins exprimés par d'autres mais aussi pour définir lui-même quels pourraient être les besoins futurs.

L'existence des deux rôles que nous venons d'évoquer montre la fonction centrale que doivent jouer les statisticiens dans le processus de définition du contenu des registres. En conséquence dans le cadre de l'élaboration du futur «registre des personnes», l'OFS se devra de dresser un inventaire exhaustif des informations existantes non seulement au niveau fédéral mais également au niveau cantonal et communal. Il s'agira ensuite de discuter variable par variable de l'opportunité de faire figurer ces informations dans le registre. Restera alors aux statisticiens d'exercer leur fonction d'anticipation pour compléter le contenu du registre dans une perspective d'avenir.

En guise de conclusion

Le chantier qui s'ouvre en matière de registre est un énorme défi pour la statistique suisse. Nous, statisticiens publics, l'avons voulu. C'est donc à nous de définir les conditions de sa réussite, mais c'est de nous que celle-ci dépendra. L'image de la statistique publique en dépend, également le partenariat futur entre offices régionaux (cantons et communes) et Confédération aussi. Il s'agira d'ouvrir franchement ce débat.

W. Stanek: Die Strategie der Stadt Zürich am Beispiel der EAG-Datei

Historisches

Das Statistische Amt hat erstmals für das Jahr 1916 und dann wieder für das Jahr 1936 eine umfassende Statistik über Areal-, Liegenschaften- und Grundbesitz in der Stadt Zürich durchgeführt. Die Daten wurden bis in die 60er Jahre hinein durch die Ergebnisse der Baustatistik weitergeführt. Inoffiziell hat das Amt schon in den 50er Jahren mit dem Anlegen von Gebäudekarten begonnen.

Auf Grund dringender Wünsche der Stadtplanungskommission und verwandter Gremien und Verantwortlicher hat der Stadtrat 1964 beschlossen, einen Sach- und Personalkredit für die Erstellung einer Areal-, Gebäude- und Geschossdatei zu sprechen. Mit weniger als Fr. 100'000.– wurde eine Kartei mit 50'000 Areal- und Lochkarten angelegt, die Auskunft über Art der Liegenschaft, Grundstück-, Gebäude- und Geschossflächen, Eigentumsverhältnisse, Bodenwerte sowie die Nutzungen der Areale und Gebäude gaben. Basis der Erhebungen waren das Grundsteuerregister für die Eigentümer, das Vermessungsamt für die Flächenangaben, die Baupolizei und Feldbegehungen für die Nutzungen und die Gebäudeversicherung für die Wertangaben. Mit der Zeit wurden mehr und mehr Daten, u.a. Zahl und Grösse der Wohnungen (ab 1974), Dachformen, Heizungsanlagen, Aufzüge, Koordinaten, usw. aufgenommen und – soweit Meldungen eintrafen – mutiert und weitergeschrieben. Die Verarbeitung erfolgte bis 1993 im Batch-Verfahren mit Lochkarten. Heute wird die Datei interaktiv auf einer relationalen Datenbank geführt.

Heutiger Stand

Die Areal-Datei gibt Auskunft für jede Parzelle über:

- Eigentümer, letzte Handänderung

- Katasternummer inkl. Vermessungsbezirk
- Fläche
- Strasse, Hausnummer, Quartier, Statistische Zone, Schwerpunktkoordinaten
- Zugehörigkeit zu Zonen gemäss BZO (Bau und Zonenordnung) und Wohnanteil (in Prozent)
- Flächennutzung wie Gebäudegrundfläche, Umschwung, Strasse, Gewässer, Wald, Park, usw.

Die Gebäude-Datei enthält Angaben über:

- Eigentümer und Verwalter
- Gebäudeversicherungsnummer
- Gebäude-Identifikationsnummer
- Strasse, Hausnummer, Quartier, Statistische Zone, Schwerpunktkoordinaten
- Gebäudeart, Eigentümerart
- Baujahr, Basiswert, Grundfläche, Rauminhalt, Anzahl Stockwerke, Lift, Heizungs- und Brennstoffart, Dachform, Anzahl Wohnungen im Gebäude insgesamt

Die Geschoss-Datei listet Daten auf über:

- Anzahl Wohnungen nach Grösse und Stockwerk
- Nutzung: Wohnen, Büro, Produktion, Verkauf, Lager, Parkierung usw. nach Fläche pro Etage
- Die Dateien sind miteinander relational verbunden, Keys sind Eigentümer, Verwalter, Lagen (ohne Koordinaten), Kataster- und Gebäudeversicherungsnummern.

Anwendungen

- Kartografische Darstellungen von Merkmalen, nach Koordinaten (→ Stadtplan im Internet)
- Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich
- Arealflächen nach Zonen und Nutzungen
- Zahl der Gebäude und Wohnungen nach Merkmalen und Flächen
- Baustatistik, Handänderungsstatistik

Die Grundlagen für die politische Planung:

- BZO (Bau- und Zonenordnung): Bei Neudefinitionen stellt sich die Frage nach bereits bestehenden Verletzungen
- Grundlage für mögliche Entschädigungsfragen
- Potenzial für den Ausbau von Dachgeschossen
- Entwicklung bestimmter Quartiere im zeitlichen Ablauf (Neubauten, Renovationen und Umnutzungen)
- Nutzungskonzentrationen
- Wohnungsgrössen im Vergleich mit Bevölkerungsstruktur
- Grünflächenplanung
- Hinweise für die Einhaltung der Luftreinhalteordnung (→ Feuerungsanlagen!) auf aggregierter Basis: Eigentumsverhältnisse in Kreisen, Quartieren oder Zonen.

Die Grundlagen für die Administration:

- Hinweise für die Leerflächenzählung
- Gebührenerhebung (z.B. Meteowasser-Gebühren)
- Angaben für bestimmte, in letzter Zeit aktuelle Projekte
- Untersuchungen zum Photovoltaik-Potenzial auf Dächern
- Verkabelung für neue Kommunikationsmedien nach Arbeitsplatzdichte (Büro- und Industrieflächen)
- Toxizität von Baumaterialien: Auswahl einer Stichprobe von grossen Gebäuden nach div. Bauperioden

Vision für die Zukunft

GIS-Datenbank auf der Grundlage von Vermessungsplänen, die neben den Gebäude- und Wohnungsangaben auch solche über technische Daten wie Baumaterialien, Strom-, Gas-, Wasserleitungen, behobene Defekte, Bepflanzung, Bildansichten der Gebäude, Strassenbeleuchtung und -Beläge, Verkehrsanschlüsse und dereinst auch alle Angaben aus der Einwohnerkontrolle nach Wohnungen enthalten sollen. Ein Klick in ein Fenster nach Sachgebieten und auf ein Gebäude liefert die gewünschten Angaben. Ein Teil dieses Projektes ist in der Entwicklungsumgebung für ein Testgebiet bereits teilweise (ohne Bevölkerungsangaben) realisiert!

E. Venturelli: Exploiter les registres administratifs publics à des fins statistiques – la stratégie du Tessin

1. Introduction

Sans avoir une stratégie pré-confectionnée, mais procédant surtout de façon pragmatique, l'Office de statistique tessinois essaie, depuis longtemps, d'exploiter les *registres administratifs publics* à des fins statistiques et ceci aux trois niveaux institutionnels: fédéral, cantonal et communal.

2. Les registres fédéraux

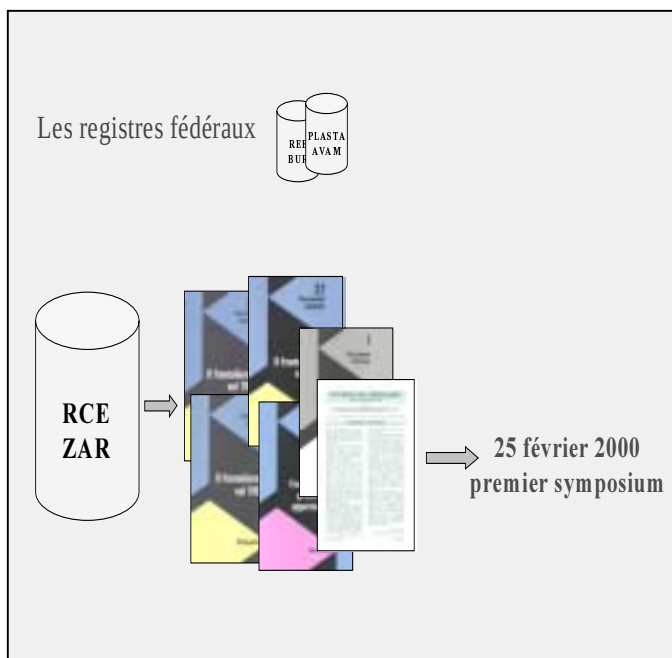
C'est le cas pour les registres REE et COLSTA, qui sont spécialement conçus dans ce but, mais aussi et surtout pour les données sur les étrangers du RCE.

Ce dernier registre est très sollicité par nos requêtes. Par exemple, les données sur les frontaliers nous permettent de publier, depuis de nombreuses années, une analyse très détaillée, qui intéresse aussi les opérateurs économiques et les associations de catégories (patronales et syndicales) italiennes. Dans le cadre de Interreg II le Tessin a été chargé de produire un certain nombre d'annuaires sur les frontaliers, annuaires qui constitueront l'objet de journées d'études italo-tessinoises, dans le cadre de l'analyse des conséquences des accords bilatéraux.

Il s'agit donc d'un bon exemple d'utilisation de registres fédéraux au niveau régional et transfrontalier. Il suffit de dire qu'au Tessin, dans la période de boom économique, une place de travail sur quatre était occupée par un frontalier, pour comprendre l'importance de ces analyses pour notre région.

Mais la transmission des données ne se fait pas sans problèmes:

- Problèmes liés à la protection des données, un seul exemple: nous avons besoin des données individuelles non anonymisées pour des contrôles de qualité (en particulier les doublons). En tant qu'Office de statistique on devrait avoir le droit de les obtenir, sous contrat: ce n'est pas toujours évident pour les fonctionnaires du RCE.
- Problèmes liés au futur du registre, de son contenu, sur lequel nous ne pouvons pas nous prononcer.



Une première application de l’art. 65 devrait concerner l’harmonisation des registres fédéraux et la prise en considération des intérêts régionaux dans la gestion.

3. Les registres cantonaux

L’utilisation de registres administratifs cantonaux à des fins statistiques est assez importante. Le Statut de l’Office de statistique (Arrêté législatif) l’autorise à prélever, auprès de l’Administration publique cantonale ou communale, les données dont il a besoin.

C’est le cas pour les registres

- sur les immatriculations de véhicules,
- sur les personnes âgées dans des homes,
- sur les résultats des élections et des votations,
- que nous consultons directement sans intervenir dans leur gestion,

... mais c'est aussi le cas pour les registres cantonaux sur

- les autorisations à construire ou
- les aliénations immobilières,

à la gestion desquels l'Office de statistique est directement impliqué,

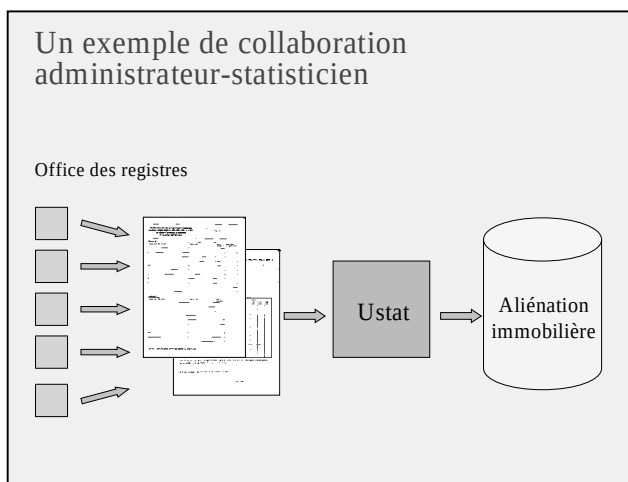
...ou encore pour les registres, toujours cantonaux, sur

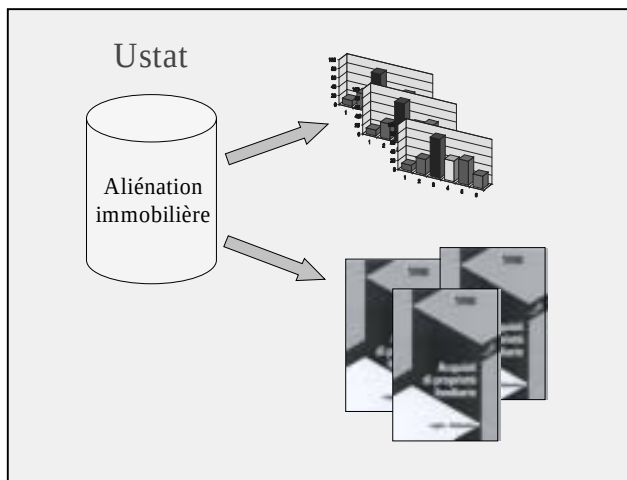
- les données administratives, financières et sur le personnel des instituts pour personnes âgées et sur les invalides, ou
- sur le registre cantonal des bâtiments et logements,

pour la constitution desquels l'Office de statistique a joué le rôle de promoteur.

L'histoire des négociations bilatérales que nous avons eues avec les responsables administratifs des données de base pour trouver des solutions aux exigences statistiques est assez longue et pourrait suggérer des approches stratégiques sur ce qu'il faudrait faire ou ne pas faire dans des cas analogues. Nous n'avons la place que pour un exemple, un bon exemple de collaboration entre administrateurs et statisticiens: celui du *Registre sur les aliénations immobilières*.

Lors de l'entrée en vigueur de l'art. 970a du CCS, qui oblige les cantons à publier les changements de propriété, le Canton du Tessin, dans sa loi d'application désigna l'Office de statistique comme responsable de cette





publication et imposa la compilation d'un questionnaire lors de chaque transaction, questionnaire contenant toutes les informations nécessaires aux exigences administratives, adaptées aussi aux besoins statistiques.

- Sur la base de cette décision, la collaboration entre les offices des registres, pas vraiment intense jusqu'alors, s'améliora considérablement, étant donné que l'Office de statistique leur évitait un travail considérable.
- Pour l'Ustat la contrepartie fut une information de qualité, une statistique très détaillée et une amélioration de l'image de la statistique au sein de l'Administration cantonale.
- La statistique sur les aliénations immobilières est de plus en plus utilisée par l'Administration cantonale pour des tâches administratives qui, auparavant, impliquaient, pour les fonctionnaires concernés (les «périts» dans le cas d'expropriation, en l'occurrence), des déplacements dans les communes et des recherches sur place dans les registres locaux.

L'utilisation de registres administratifs cantonaux permet à l'Office de statistique de disposer d'une riche information statistique dans bien des domaines. Les possibilités de développement de ce genre de collaboration sont encore vastes.

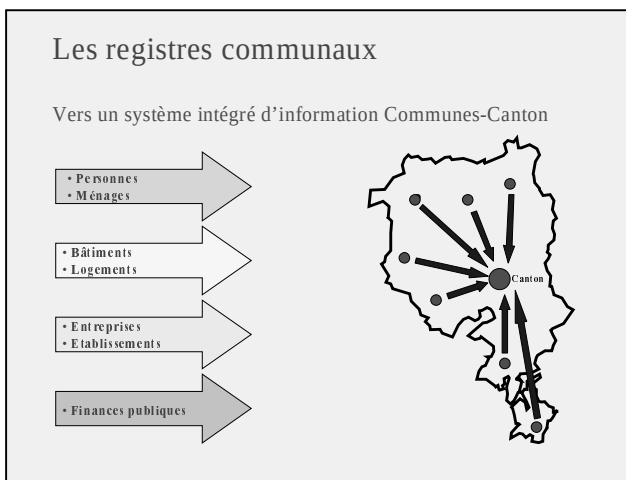
Toutefois, avant d'entreprendre de nouvelles négociations, nous ressentons la nécessité de fonder sur des bases légales solides cette collaboration entre administrateurs et statisticiens.

Malheureusement au Tessin, la volonté politique d'entreprendre la voie d'une loi sur les registres cantonaux (et communaux), ou mieux encore d'une loi sur la statistique cantonale, dans laquelle seraient des réglés aussi les aspects liés aux registres administratifs, ne s'est pas encore manifestée.

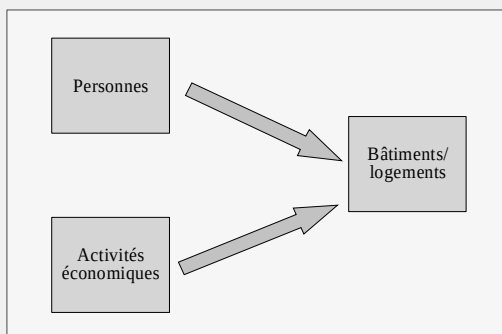
Voilà une tâche, celle de la sensibilisation politique à tous les niveaux, que pourrait assumer la Confédération par l'intermédiaire de l'OFS, sur la base du nouvel article constitutionnel

4. Les registres communaux

Au niveau communal, les efforts entrepris depuis plusieurs années par l'Office de statistique tessinois pour mettre sur pied un système intégré d'information Communes-Canton sur les personnes, les ménages, les activités économiques, les bâtiments et logements et les finances publiques, permettent de mettre en évidence quelques éléments pour esquisser une stratégie.



Règlement 1990



5. Etapes

1. Depuis les années '70 un Règlement cantonal impose aux 245 communes tessinoises la gestion des personnes selon des modalités uniformes et la transmission régulière des mutations à l'Administration cantonale.
2. Fort de son statut, qui lui permet d'obtenir de l'Administration cantonale et communale toutes les données dont il a besoin pour accomplir ses tâches, l'Office de statistique cantonal (Ustat), depuis 1980 (après la réalisation du recensement), a utilisé ce réseau pour réaliser la statistique annuelle sur la population ESPOP. Nous disposons ainsi, depuis désormais une vingtaine d'années, d'une statistique sur la population très détaillée, fondée sur des enregistrements individuels.
3. Depuis, le Règlement de 1971 a été modifié et complété. L'Ustat a pu intervenir dans les différentes phases de consultation de façon à insérer dans les caractéristiques à gérer par les communes, toutes celles nécessaires à la réalisation du SIS Canton-Communes. Le Règlement de 1990 prévoit donc la gestion des personnes (et des ménages), des activités économiques et des bâtiments/logements, de façon à pouvoir suivre toute l'activité résidentielle et productive sur le territoire communal.
4. Des bases légales complètes constituent une condition indispensable mais pas suffisante à assurer une gestion rationnelle des registres communaux pour les besoins du canton.

En 1991, une enquête montrait qu'il y avait environ 130 unités de l'Administration cantonale qui mémorisaient, en partie ou complètement, les mêmes données sur les personnes et environ 70 unités en ce qui concerne les données sur les entreprises (activités économiques).

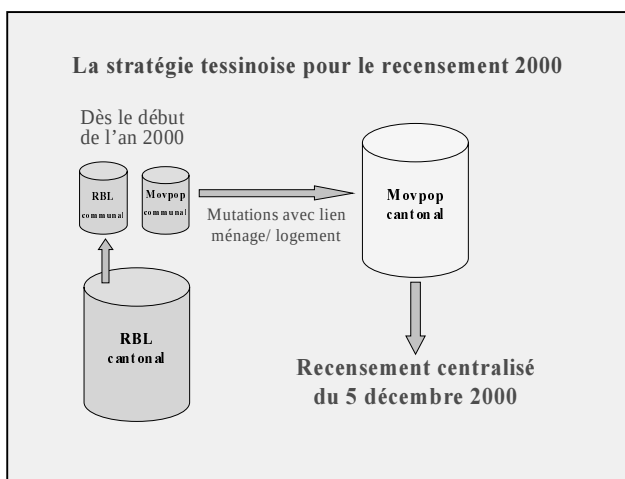
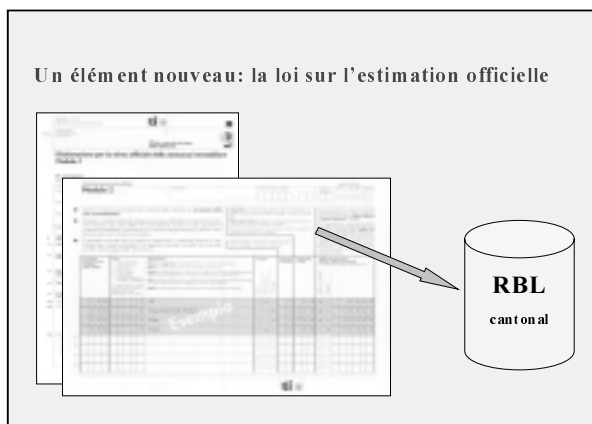
La même enquête montrait que les administrations communales recevaient une trentaine de requêtes de différentes unités de l'Administration cantonale sur les données de la même personne.

5. On décida alors de mettre sur pied un projet, dénommé Movpop, pour rationaliser le flux de données, avec:
 - la création d'une Unité administrative centrale (cantonale)
 - des directives pour les communes sur la manière de gérer les données:
 - *numéro d'identification*
 - *nomenclature*
 - *définitions*
 - *etc.*
 - l'harmonisation des programmes informatiques préparés par les entreprises privées (une vingtaine à l'époque) ou par les communes elles-mêmes.
6. Malgré les bonnes intentions et les efforts effectués par l'Unité Movpop, le projet avait de la peine à démarrer, les communes n'étant pas suffisamment motivées à collaborer.
 - Les directives cantonales ne tenaient pas suffisamment compte des exigences locales.
 - Les communes ne voyaient pas de bénéfice immédiat: en effet la longue phase de création d'un réseau efficace implique le maintien de l'ancien système, donc un travail supplémentaire.

En outre, mis à part quelques rares exceptions, les communes ne géraient ni les activités économiques, ni le lien ménage/logement.
7. Vers la fin des années '90 une *nouvelle loi sur l'estimation officielle* imposait à l'Administration cantonale, par l'intermédiaire des communes, la récolte systématique d'informations sur les fonds, les bâtiments et les logements, de façon à pouvoir mettre sur pied un système uniforme et automatique d'estimation.

L'Ustat a saisi cette occasion pour adapter le questionnaire aux exigences de la statistique et de Movpop, d'autant plus que la récolte des données devait se faire avant la fin de l'an 2000, une période très favorable, qui coïncide avec celle du recensement.

- L'enquête prévoit un questionnaire sur le bâtiment et un sur les logements. Ce dernier est pratiquement identique au questionnaire du recensement.
- Le relevé, actuellement en cours de réalisation, nous permettra de constituer un RBL et d'assurer le lien ménage/logement à la place des communes.



8. On disposait alors de suffisamment d'éléments pour proposer à l'OFS une stratégie tessinoise pour le recensement 2000, stratégie qui devrait permettre de faire démarrer le projet Movpop de façon efficace et assurer les conditions indispensables pour la réalisation du SIS Canton-Communes.

La stratégie se caractérise par:

- la centralisation du relevé des personnes
 - l'utilisation du RBL pour le recensement des bâtiments et logements (pas de recensement)
 - l'intégration des économies réalisées pour financer l'harmonisation des registres cantonaux et communaux impliqués dans l'opération recensement
 - la création d'un Centre tessinois pour le recensement déjà à partir de fin 1998
 - la constitution du lien ménage/logement avant le recensement
 - l'envoi aux communes du RBL avec ces liens, pour qu'elles puissent intégrer la clé d'identification du ménage dans la mise à jour de Movpop.
9. L'utilisation du recensement 2000 comme centre d'intérêt pour négocier et focaliser avec les communes la stratégie de réalisation du SIS nous a paru l'élément déterminant de ce long processus. Les réponses à la consultation, presque toutes positives, nous le confirment.
- Pour les communes le recensement est une tâche concrète, qu'elles connaissent bien. Elles savent évaluer les bénéfices liés à la stratégie proposée, qui élimine presque toutes les tâches caractérisant un recensement traditionnel.
 - Puisque les données de Movpop restent de propriété communale, les communes sont motivées à contribuer à la bonne réussite du recensement, qui ne fait que refléter la qualité de leur travail (adresse exacte, préimpression des données sans erreurs, ménages complets, etc.).
 - Il est difficile de coordonner exigences administratives et exigences statistiques, ces dernières étant plus sévères. Un exercice sur le terrain, tel le recensement, est une opportunité unique pour vérifier les concepts et les stratégies communs aux deux optiques.

6. Problèmes ouverts

Les problèmes ouverts restent nombreux. Pour une partie, des solutions sont à l'étude, dans d'autre cas, le pragmatisme restera la règle principale: on cherchera, avec les communes, cas par cas, la solution adéquate.

Mentionnons encore quelques aspects importants:

- la gestion du numéro d'identification des personnes (doubles enregistrements)
- le concept de ménage auprès des communes (concept de famille, concept fiscal, etc.)
- le concept de domicile économique, qui échappe aux communes
- la confusion entre résidence secondaire et domicile économique
- la gestion correcte des ménages collectifs
- les déménagements à l'intérieur de la commune, voire du même immeuble.

7. Les risques

Il est clair que ce projet comporte des risques. Notre façon de procéder, plutôt pragmatique, implique inévitablement des incertitudes. Nous pensons cependant qu'un cadre théorique, complet, à parachuter dans la réalité locale n'était pas réalisable au préalable. Les variables à considérer sont trop nombreuses. Le fait de procéder par étapes nous a permis de préparer les solutions avec les communes, de saisir les occasions importantes au fur et à mesure qu'elles se présentaient (mise à jour du Règlement, application de nouvelles lois).

Que ce soit par une approche systématique, rationnelle ou pragmatique, un brin de goût du risque est indispensable pour entreprendre ce genre d'expérience.

Podiumsdiskussion: Die Zukunftsstrategien¹⁾

Die Einführung und Nutzung von (harmonisierten) Registern für Zwecke der Statistik wirft viele Fragen auf, seien es rechtliche, finanzielle, statistisch-methodische oder technische. Hier an diesem Tisch haben sich nun Experten versammelt, die sich von Berufs wegen solchen Fragen widmen. Odilo Guntern vertritt als Eidgenössischer Datenschutzbeauftragter quasi die Interessen von uns allen, die der Bürger und Bürgerinnen in diesem Land, indem er die Einhaltung der geltenden Datenschutzbestimmungen garantiert. Urs Geissmann, Direktor des Schweizerischen Städteverbandes, stellt sich als oberster Vertreter der Städte und Gemeinden ebenfalls der Aufgabe, an diesem Projekt mitzuwirken. Für Carlo Malaguerra, Direktor des Bundesamtes für Statistik versteht sich das von selbst und auch Andreas Trösch ist in seiner Eigenschaft als Abteilungschef im Bundesamt für Justiz gefordert, etwaige Risiken beim Aufbau von Registern auszuloten. Nachfolgend ihre Voten:

Odilo Guntern

Eidgenössischer Datenschutzbeauftragter

Zur statistischen Verwendung von Personendaten in der Zukunft möchte ich folgende Bemerkungen anbringen:

1. Grundsätzlich können Personendaten sehr weitgehend für statistische Zwecke verwendet werden. Sowohl das Datenschutzgesetz, als auch das Bundesstatistikgesetz kennen Bestimmungen für die erleichterte Verwendung von Personendaten für statistische Zwecke.

Voraussetzung ist, dass das Zweckbindungsgebot beachtet wird. Personendaten, die für statistische Zwecke erhoben worden sind, dürfen nicht für andere Zwecke verwendet werden.

Artikel 14 des Bundesstatistikgesetzes kennt nur zwei Ausnahmen, erstens, wenn eine formellgesetzliche Grundlage eine andere Verwendung gestattet oder zweitens, wenn die betroffenen Personen ausdrücklich zugestimmt haben.

¹⁾ Die Podiumsdiskussion wurde entgegen der Ankündigung im Programm von Heinz Gilomen, Vize-Direktor des Bundesamtes für Statistik und Präsident der Sektion Amtliche Statistik des SVS geleitet. Die Podiumsteilnehmer wurden im Anschluss an die Tagung gebeten, ihre einleitenden Ausführungen für die vorliegende Publikation schriftlich zu formulieren. Auch die Fragen aus dem Publikum sowie die jeweiligen Antworten sind nachfolgend **zusammenfassend** (nicht wortwörtlich) wiedergegeben.

2. Vom Datenschutz aus gesehen ist bei der Erstellung von zentralen Datensammlungen eher Zurückhaltung zu üben, obwohl Gründe der Wirtschaftlichkeit, der Effizienz und Nationalisierung zugunsten von zentralen Verzeichnissen aufgeführt werden können.

Die zentralen Datensammlungen sind aber stärker der Gefahr ausgesetzt, dass aus Gründen der Wirtschaftlichkeit der Grundsatz der Zweckbindung fallen gelassen wird und diese zentralen Register, die für statistische Zwecke erstellt wurden, für administrative und gewerbliche Zwecke missbraucht werden.

3. Nichts einzuwenden hat der Datenschutz, wenn bestehende Datensammlungen für statistische Zwecke verwendet werden. In der Zukunft wird die indirekte Datenerhebung der direkten Erhebung durch Fragebögen vorzuziehen sein.

Die Volkszählung 2000 weist ja bekanntlich noch eine Mischform auf. Neben den Fragebögen soll die Volkszählung 2000 auch bestehende Register benutzen. Sie wird daher vom Datenschutz aus als Übergangsvolkszählung angesehen. Die Volkszählung 2010 hingegen soll dann aber als volle indirekte Zählung durchgeführt werden.

4. Die Zukunft soll sodann die Sicherheit der Personendaten auch in der Statistik vermehrt dadurch erzielt werden, dass technische Verfahren, insbesondere die Chiffrierung und die Pseudonimisierung eingesetzt werden.

Urs Geissmann

Direktor, Schweizerischer Städteverband

Insbesondere nach der Volkszählung 1990 hat sich die Politik stark gemacht für die künftigen Registerzählungen, weil die Vollerhebungen doch etliche Unannehmlichkeiten mit sich brachten. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung bot sich zudem endlich die Möglichkeit, im neuen Artikel 65 die Statistik und die Registerzählung rechtlich zu verankern.

Aber auch die Registerzählung ist nicht ohne Probleme, ist sie doch an verschiedene wichtige Voraussetzungen gebunden. Aus kantonaler und kommunaler Sicht könnte man sich nun - fälschlicherweise - zurücklehnen und zuschauen wie Sisypheus in Neuenburg immer wieder versucht, den Stein auf die Jurahöhen zu stossen. Das wäre aber falsch und kurzsichtig. Die Kantone, aber auch die Städte und Gemeinden, sind durch die geplanten

Registerzählungen ebenfalls gefordert. Versuchen wir deshalb gemeinsam mit dem Bundesamt für Statistik den Stein des Sisyphus auf den Jurahöhen einzuzementieren.

Es gilt deshalb die Probleme der Registerzählung zu erkennen und all-fällige Schwachstellen möglichst rasch zu beseitigen. Aus der Sicht eines interessierten Laien lassen sich folgende Probleme erkennen:

1. Die Politik hat mit der Registerzählung eine neue Lösung gefordert. Die Umsetzung ist aber nun Sache der Praktiker.
2. Die Schweiz ist ein föderalistisches Land mit 26 Kantonen und rund 3000 Gemeinden. Es ist in unserem Lande schwieriger Vereinheitlichungen durchzusetzen als in einem zentral organisierten Staat.
3. Auf allen drei Ebenen sind die finanziellen Mittel nach wie vor knapp. Dort wo die kommunale Ebene nicht über Spezialisten verfügt, besteht zudem die Gefahr, dass die gestellte Aufgabe nicht oder nicht zeitgerecht erfüllt wird.
4. Die gleichen Argumente, die gegen eine Vollerhebung ins Feld geführt wurden, werden in irgend einer Weise auch gegen die Registerführung angebracht werden.
5. Die zu lösenden EDV-Probleme sind nicht unerheblich. Dazu kommen auch Einwände aus dem Bereich des Datenschutzes.

Was ist zu tun?

1. Die Politik und politiknahe Stellen sind in die Umsetzungsarbeiten einzubeziehen. Auf kantonaler und kommunaler Ebene sind - über die Statistikexperten hinaus - weitere Kreise zur Mitarbeit zu gewinnen, so zum Beispiel
 - die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren
 - die Konferenz der Staatsschreiber
 - die Kommunalverbände
2. Mit den Kantonen und mit den Gemeinden sind enge, praxisnahe und dauernde Kontakte zu knüpfen. Die künftige Datenqualität der Register hängt in starkem Masse von der Qualität der Einwohnerregister ab.
3. Nicht alle Gemeinden werden in der Lage oder willens sein, die gewünschten und erforderlichen Leistungen zu erbringen. Nötig sind deshalb

- PR-Massnahmen
 - Schulung
 - vermehrter Einsatz der Kantone auch gegenüber den Gemeinden
4. Es werden sich etliche EDV-Probleme stellen, die sicher auch nach einer Vereinheitlichung rufen. Absprachen mit der zuständigen Koordinationsinstanz sind nötig.
 5. Möglichst rasche Abklärung, welche Städte selber ein Gebäude- und Wohnungsregister führen werden.
 6. Aufstellung einer vernünftigen Datenschutzregelung, die berücksichtigt, dass die statistischen Register wesentlich weniger sensible Daten enthalten werden als gewisse zum Teil privatwirtschaftliche Systeme wie EC, Eurocard, Cumulus, Natel usw.

Carlo Malaguerra

le Directeur, Office fédéral de la statistique

L'exploitation des registres administratifs – et, en général, de l'information déjà disponible «quelque part» – est une des stratégies les plus importantes de l'OFS pour les prochaines années. Bien que le principe d'utiliser les données administratives de la Confédération, des cantons et des communes figure dans la loi fédérale sur la statistique de 1993, les travaux de l'OFS n'ont concerné ces dernières années que des applications limitées ou sectorielles.

Ce sont, d'une part, le projet de recensement de la population 2000 (RP2000) et, d'autre part, la mise en vigueur de la révision totale de la constitution fédérale (avec son article 65) qui représentent les bases de départ pour cette nouvelle stratégie. Avec le RFP2000, en effet, nous allons donner une large part à l'exploitation des registres communaux des habitants et permettre une première harmonisation pragmatique du contenu de ces registres. A moyen-long terme ce sera une loi fédérale sur l'harmonisation des registres de personnes de la Confédération, des cantons et, surtout, des communes qui sera essentielle pour opérationnaliser notre politique statistique. Dans le projet de Programme pluriannuel de la statistique, d'ailleurs, cette volonté d'aller de l'avant dans l'exploitation des registres administratifs est clairement évoquée.

Mais l'OFS ne peut pas travailler seul: il a besoin de partenaires dans les cantons, dans les villes, dans les communes. Le partenariat est désormais essentiel dans ces travaux, qui ont une dimension fédéraliste très importante.

La contribution de la science, des universités, des chercheurs sera aussi sollicitée. De pair avec ces travaux, nous devons aussi développer une conception claire et sans ambiguïté de la protection des données individuelles – surtout si nous pensons au recoupement d’informations sur une même personne provenant de différentes sources. Un grand effort de communication devra être consenti afin de rassurer la population sur l’utilisation de données qui la concernent. Je tiens beaucoup à la transparence, à la clarté et à la rationalité de nos travaux statistiques afin de gagner la confiance du public.

Andreas Trösch

Abteilungschef, Bundesamt für Justiz

1. Einleitung

Die Juristen gelten ja nicht gerade als die grossen Zukunftsstrategen und im Bereiche der amtlichen Statistik dürfte man sie wohl häufig eher als Bedenkenenträger und Bremsklötze denn als Innovationsmeister empfinden. Insofern werden Sie kaum enttäuscht sein, dass ich Ihnen aus meiner Sicht für die amtliche Statistik kein aufregendes Zukunftsgebäude entwerfen kann. Wenn das Bundesamt für Statistik mich zu diesem Anlass eingeladen hat, dann wohl eher, weil unser Amt mehr beim Gerüstbau für das zukünftige Statistikgebäude mitwirkt. Es ist vor allem die Entwicklung der Rechtsgrundlagen, zu der ich mich hier äussern kann.

2. Rechtsgrundlagen auf Verfassungsebene

a. Geltendes Verfassungsrecht

Nach der heute herrschenden Lehre und Praxis gibt es für das staatliche Handeln keine rechtsfreien Räume. Das heisst: der Bund braucht für sein Handeln ein Gesetz. Um ein solches erlassen zu können, braucht er wiederum eine verfassungsrechtlich verankerte Sach- und Gesetzgebungskompetenz. Fehlt diese, sind nach Artikel 3 der geltenden Verfassung die Kantone für die Gesetzgebung zuständig. Eine ausdrücklich verankerte Kompetenz des Bundes, landesweite statistische Erhebungen durchzuführen, werden Sie allerdings im noch geltenden Verfassungstext vergeblich suchen. Die Praxis hat sich bis heute wie folgt geholfen: Sie ging davon aus, dass die vielen Sachkompetenzen des Bundes jede für sich in ihrem Gebiet eine entsprechende Statistikkompetenz einschliesst. Dies zog – insbesondere in den letzten Jahren – bei der Schaffung der jeweiligen Erhebungsgrundlagen auf der Ebene des Gesetzes einen wachsenden Erklärungs- und Begründungs-

bedarf nach sich – man sieht es den entsprechenden Botschaften des Bundesrates an.

b. Die neue Bundesverfassung

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 – die voraussichtlich auf den 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt wird – enthält nun in Artikel 65 eine ausdrückliche Statistikkompetenz des Bundes. Die Bestimmung lautet:

1. *Der Bund erhebt die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt in der Schweiz.*
2. *Er kann Vorschriften über die Harmonisierung und Führung amtlicher Register erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten..*

Mit dieser Verfassungsbestimmung wird die gesetzgeberische Basis des Bundes im Bereiche der Statistik erheblich breiter und solider. Sie werden bemerkt haben, dass im zweiten Absatz – etwas verklausuliert – das Verhältnis zu den Kantonen und den Gemeinden angesprochen ist. Der Bund soll eine ausdrückliche Kompetenz erhalten, sich die kantonalen und kommunalen amtlichen Register für seine Statistikbedürfnisse nutzbar zu machen.

3. Rechtsgrundlagen auf der Ebene des Gesetzes

a. Geltendes Recht

Wenn Sie die beiden geltenden Grunderlasse des Bundes – das Bundesstatistikgesetz und das Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung – ansehen, stellen Sie fest, dass in den letzten Jahren wohl vor allem mit einem Interessenausgleich gerungen wurde: Einerseits besteht ein gesteigertes öffentliches Interesse an gesicherten statistischen Daten für die Tätigkeit der Gemeinwesen. Andererseits nahm in gleichem Masse das Bedürfnis des Bürgers nach dem Schutz seiner persönlichen Daten zu. Die Problematik wird uns auch in der Zukunft schwierige Diskussionen bescheren, wie die Ausführungen von Herrn Guntern belegen.

b. Neuere Entwicklung

Eine sehr interessante Entwicklung zeichnet sich seit einiger Zeit auch im Bereiche der Verwaltungsorganisation und es Vollzugs ab. Das Erheben statistischer Daten und das Erstellen öffentlicher Statistiken gehört den

Tätigkeiten der öffentlichen Hand, deren Notwendigkeit zwar in keiner Weise bestritten wird, deren hoheitlicher Charakter aber nicht durchwegs zutage liegt oder anerkannt ist. Es sind diese Bereiche, für die heute immer mehr neue Organisations- und Vollzugsformen gesucht werden. New public management ist zwar mittlerweile ein Schlagwort geworden, das für Vieles herhält und seine Konturen ziemlich verloren hat. Für die Entwicklung neuer Organisations- und Vollzugsformen, welche aber immer häufiger den Ideen des NPM folgen, bietet sich sachlich gesehen auch die Statistik an. So gehe ich davon aus, dass in Zukunft in die Organisationsregelungen vermehrt Elemente des Privatrechtes einbezogen werden, sei es in Form vermehrter vertraglicher Beziehungen, sei es für die materielle Organisation. Damit werden aber auch neue Formen der föderalistischen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinwesen der verschiedenen Stufen gefragt sein. Ich denke, in diesen Bereichen dürfte die öffentliche Statistik sehr interessante Modelle entwickeln.

Zusammenfassung der Diskussion

Heinz Gilomen fragte, ob hinsichtlich diesen neuen gemeinschaftlichen Aufgabe, der Harmonisierung von Registern für statistische Zwecke, dies neue rechtliche Regelungen verlange, auch neue Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden müssten.

Andreas Trösch meinte, dass es keiner neuen Gremien und auch keiner neuen kantonalen Konferenzen bedarf und dass die Eidgenossenschaft nicht jedesmal neu erfunden werden müsse. Unter Berücksichtigung des New Public Managements böte es sich an, gemäss Verträgen zu arbeiten statt auf hierarchischer Weise zu befehlen, d.h. öffentlich-rechtliche Verträge statt Verfügungen zu verfassen; das Vertragshandeln solle seiner Ansicht nach künftig eine grössere Rolle spielen als bisher.

Heinz Gilomen fragte, ob angesichts der Tatsache, dass die Harmonisierung von Registern partnerschaftlich geregelt werden solle, die eine oder andere Gemeinde da und dort etwas nachgeben müsse, weil bestehende Systeme nicht übernommen werden könnten.

Urs Geissmann bejahte dies. Er konstatierte, dass sich Widerstand nicht etwa in den Städten rege, sondern eher in den kleinen Gemeinden. Die Städte seien selbst daran interessiert, Register für ihre Arbeit zu nutzen, kleine Gemeinden hingegen sähen nicht immer die Notwendigkeit.

Heinz Gilomen brachte Werner Haugs Vorschlag, die Einführung einer Identitätsnummer, in Erinnerung.

Odilo Guntern sagte (nach einer kurzen Pause), dass er diese Frage mit *Werner Haug* erst einmal persönlich besprechen wolle (Gelächter). Der Datenschutz, so meinte er, nähme jede Idee auf und prüfe sie; er verfüge nicht, sondern gäbe lediglich eine Empfehlung. Man habe immer die Möglichkeit, einer Empfehlung zu folgen oder eben nicht. Zwar gäbe es noch weitergehende Mittel, die allerdings im Sinne einer Partnerschaft selten genutzt würden.

Urs Geissmann meinte (bewusst etwas provozierend), dass heute lediglich vier Dinge wichtig seien. Das Natel, die Eurocard, eine EC-Card und eine Cummulus-Card. Wenn man all diese Dinge verbinden könne, liessen sich Werdegang, täglicher Aufenthaltsort, geheime Wünsche und gar ein Persönlichkeitsprofil sichtbar machen. Die Daten, die ein Register hingegen aufnehmen wolle, seien Daten von weitaus geringerer persönlicher Bedeutung (Gelächter).

Heinz Gilomen fragte *Carlo Malaguerra*, was nach alledem, was man im Verlaufe des Tages so habe hören können, z.B. hinsichtlich der Bemühungen um eine Harmonisierung und Nutzung von Registern bei Eurostat oder bei Statistics Sweden, für ihn besonders attraktiv sei.

Carlo Malaguerra gab zu, dass er von einem System der nordischen Länder träume. Doch solch ein System könne nicht einfach übertragen werden; es müsse ein Schweizer System entwickelt werden, das der Schweizer Kultur entspreche. Doch die Schweiz müsse wahrnehmen, was die angrenzenden Länder tun würden, ungeachtet in welcher Angelegenheit. Der energische Willen der Schweiz, 'draussen' bleiben zu wollen, stimme ihn traurig.

Heinz Gilomen resümierte die Ergebnisse der Tagung, indem er feststellte, dass die Tagung das Ziel, das sie sich stellte, erreicht habe. *Werner Haug* habe Visionen aufgezeigt bezüglich der Umsetzung des Artikels 65 BV, *Marco Buscher* habe dies anhand eines konkreten Projektes veranschaulicht, die europäischen Kollegen hingegen hätten Mut gemacht und dabei gleichzeitig die Illusion genommen, dass die Schweiz im Hinblick auf den Aufbau eines Registers einen Sonderfall darstelle. *George Sheldon* habe Lust gemacht, indem er auf das Potenzial verwies das unter anderem mittels Longitudinalanalysen möglich sei. Die regionalen Vertreter hätten den Willen zur Kooperation bekundet und aufgezeigt, dass es gar Avantgardisten (zumindest im Kanton Tessin) gäbe. Und diese Podiumsdiskussion habe deutlich gemacht, dass rasch gehandelt werden müsse, wobei der Wille zur Partnerschaft da sei.

L'OFS: Scénarios possibles et implications régionales

Dr. Carlo Malaguerra

Directeur, Office fédéral de la statistique

1. En guise de préambule

L'approche des fins de siècle et, notamment, de la fin d'un millénaire, est toujours caractérisée par l'apparition d'une abondante littérature sur toute sorte de prévisions, de scénarios, de perspectives, de spéculations quant au futur possible ou probable. Les auteurs d'horoscopes, même ceux qui plongent les racines de leur inspiration dans le lointain et mystérieux passé d'un Nostradamus, s'en donnent à cœur joie et entretiennent savamment dans la population espoirs et craintes au sujet de nos destinées. Jusqu'à la bien plus sérieuse communauté scientifique qui se prononce sur les progrès que telle ou telle autre science fera dans les prochaines années – des propos qui font penser parfois à de la science-fiction! Les politiciens, bien sûr, ne sont pas en reste et nous promettent de construire un monde meilleur, qui tient, hélas, souvent plus dans les mots que dans une vision honnête et lucide.

En parcourant ce genre de propos il est en général difficile de distinguer le sérieux du facétieux, le scientifique de la boutade, le bien-fondé du banal, le politique du démagogique. Finalement chacun prend le message qui lui plaît.

Et voilà qu'à la fin du 20^{ème} siècle et au seuil du 3^{ème} millénaire on me propose, non sans une certaine arrière-pensée, de vous présenter ma vision du système statistique suisse. Je profite de cette période de créativité déchaînée et confuse pour glisser quelques idées personnelles dans le débat sur les structures statistiques. Ainsi, si elles ne vous plaisent pas, je pourrai toujours rétorquer qu'il s'agit de boutades. Si, par contre, elles rencontrent votre intérêt, je pourrai me targuer d'avoir contribué à la découverte du futur. Libres à vous donc de me classer dans la catégorie de vos préférences personnelles.

2. La folle histoire d'un siècle

Nous avons derrière nous un siècle dont l'intensité des événements a été exceptionnelle à tout point de vue. Jamais la longue histoire de l'humanité n'aura connu une période aussi bouleversante, extrême, tragique, enivrante,

frénétique, totale. Jamais autant de changements de paradigmes se seront succédés à un rythme aussi soutenu. Jamais l'évolution de l'humanité n'aura connu autant de découvertes scientifiques et de « progrès » technologiques. Jamais les changements qualitatifs et quantitatifs n'auront été aussi profonds et globaux, et autant en interaction.

Honnêtement, il est difficile sinon impossible de dire où nous nous trouvons aujourd'hui et il devient extrêmement problématique d'entrevoir où nous allons. Même au niveau d'un pays – et, j'ai envie de dire: surtout à celui d'un petit pays comme la Suisse – les scénarios souffrent d'un manque d'informations fiables et d'insécurité quant à la pondération des éléments qui contribuent à influencer notre futur. De plus, la globalisation des marchés et celle de toutes les relations entre institutions et personnes – grâce ou à cause d'Internet –, ainsi que le rétrécissement qui en découle de notions de base comme le temps et l'espace, nous empêchent de distinguer aisément ce qui est encore lié à un espace donné et limité de ce qui est global, mondial. Il y a désormais confusion des niveaux de référence temporelle et spatiale de l'information; notre société et ses activités ne peuvent plus être classées dans les catégories spatio-temporelles qui étaient à la base de notre modèle traditionnel de pensée. Nous nous rendons compte qu'il y a une dichotomie évidente entre ce qui se passe réellement dans la société et ce que nos sens et les outils à notre disposition nous permettent de saisir. Nous savons que notre société se caractérise par une complexité croissante et par une interdépendance multiplicatrice: mais, en lieu et place d'une approche systémique, nous choisissons souvent l'approche sectorielle et compartimentée pour la comprendre et l'expliquer. Peut-être que la capacité de se faire une vue d'ensemble de la société telle que nous l'avons façonnée dépasse désormais nos limites intellectuelles.

Une des caractéristiques de notre temps – et qui doit nous faire réfléchir sérieusement – est le fossé de plus en plus profond entre l'économie et le politique, un fossé qui s'est encore creusé après la chute de l'empire soviétique. Nous ne pouvons que nous réjouir de la victoire de la démocratie sur la dictature. Nous pouvons nous estimer heureux que l'économie de marché a conquis les esprits et qu'elle a supplanté les impossibles économies planifiées. Mais beaucoup d'entre nous sont tombés dans le piège – un piège bien camouflé par l'enthousiasme de la victoire de la raison – qui consiste à confondre l'instrument de l'économie de marché avec la démocratie tout court. Dans beaucoup d'esprits, la généralisation de l'économie de marché est synonyme de démocratisation des régimes politiques. Ainsi, on applique la loi du marché à la gestion de l'Etat, en oubliant que l'Etat est avant toute

chose le garant des droits fondamentaux des citoyens – une fonction qui va bien au – delà de la vision néolibérale stérile et simpliste en vogue.

Ce 20^{ème} siècle aura vécu, un peu partout dans le monde mais surtout en Europe, un grand chambardement dans la constellation des Etats-Nations du 19^{ème} siècle, chambardement produit par des idéologies néfastes et par les tragédies qu'elles ont provoquées. L'Europe occidentale se structure en une Union selon un processus exemplaire de rationalité politique. L'Europe de l'Est est en passe de définir son futur et de se donner une nouvelle structure des nationalités, un processus qui va durer encore quelque temps, vu les blessures d'un passé récent. Mais la rationalité politique suggère que l'Europe sera une fois une grande Union fédérale de nationalités aussi riches que différentes.

Si le processus d'intégration européenne nous montre la nécessité de s'unir pour mieux affirmer l'identité de ses parties constituantes, pour mieux gérer une économie qui ne connaît plus de frontières, sur le plan international aussi nous assistons à un mouvement de responsabilisation de l'humanité pour sa destinée. Désormais, bien peu de choses peuvent être réglées purement et simplement au niveau national ou local: la globalisation nous force à penser, à concevoir, à agir et à construire ensemble. Si on ne cède pas à la terrible tentation de soumettre l'homme aux simples mécanismes de l'économie de marché, de le faire devenir un de ses rouages en lui niant toute suprématie dans la gestion des choses du monde, alors la globalisation peut être un instrument de paix et de rapprochement des peuples, tout en sauvegardant leurs identités et leur aspirations propres.

A la fin de ce millénaire, le monde est désormais devenu un grand système complexe et interdépendant où toute partie qui le compose en est un élément constitutif relié aux autres et au tout. Gérer une partie, grande ou petite, signifie participer à la gestion du tout.

3. Statistique et statisticiens en mutation rapide

En tant que statisticiens – et j'en viens enfin à cette catégorie de professionnels – nous sommes bien placés pour savoir que la gestion d'un espace donné d'après les principes démocratiques n'est possible que si les décideurs possèdent les informations nécessaires, informations qui doivent être fiables et pertinentes. Système d'information objective et indépendante et système de décision démocratique sont les fondements d'une gestion «evidence based» pour tout pays, pour toute région, pour tout territoire donné. Les

statisticiens – et nous le savons également – ont un rôle important sinon essentiel dans la construction des systèmes d'information. Les instituts nationaux de statistique sont devenus (ou sont en passe de devenir) des organismes indispensables au maintien et au développement des institutions démocratiques d'un pays: débat démocratique et information objective sur la société sont indissociables.

La chute du mur de Berlin et la découverte de la mainmise de la politique sur les systèmes d'information statistique des pays communistes ont mis en évidence la nécessité de garantir aux instituts nationaux de statistique (INS) une autonomie et une indépendance absolues à l'intérieur des structures des administrations publiques nationales. La Conférence des Statisticiens Européens a joué un rôle essentiel dans la codification de principes fondamentaux pour la statistique publique. Depuis, les discussions sur le rôle et les responsabilités des INS ont apporté nombre de clarifications quant au statut qu'il faudrait conférer aux INS au sein des Etats démocratiques. Entre les principes et les applications il y a certes encore et toujours des divergences. Les pressions politiques, directes ou indirectes, sournoises ou explicites, sur la statistique publique existent bel et bien. Il est indispensable que la communauté mondiale des statisticiens veille à l'application des principes fondamentaux de la statistique publique et puisse aider, le cas échéant, les pays en difficulté.

Les bouleversements de ce siècle n'ont bien sûr pas épargné les statisticiens dans leur mission primordiale: l'observation par la mesure. En effet, à la suite justement de la globalisation des économies, de la libéralisation des échanges, de la rapidité des transactions, leur tâche qui consiste à mesurer l'état et l'évolution de la société est devenue bien plus ardue que par le passé. Il y a eu un saut qualitatif, un changement de paradigme dans l'exercice de la profession de statisticien public: mais lequel?

Les statisticiens publics se sont toujours préoccupés de la comparaison spatiale et temporelle des informations. Depuis ses tout premiers débuts, la statistique publique s'est inspirée de normes et de standards internationaux (classifications, nomenclatures, définitions, systèmes, etc.): le statisticien a donc toujours travaillé en tenant compte du contexte. On se rend compte aujourd'hui que cela ne suffit plus. Le statisticien public, pour exercer sa tâche de façon optimale, doit **partager** son travail avec la communauté internationale des statisticiens. En d'autres mots: il ne suffit plus de travailler dans son coin en respectant les normes internationales. Il faut concevoir son travail en tant que partie d'un tout et pour toutes les phases du processus

statistique. Pour le dire sous forme de boutade: nous avons besoin d'une conception globalisée de la statistique publique. C'est là, pour moi, le grand changement de paradigme. Tant que nous n'aurons pas tiré toutes les conséquences de cette affirmation, nous ne pourrons pas travailler de façon optimale et nous ne serons pas capables de remplir notre mandat d'information.

Dans la communauté internationale des statisticiens, ce changement de perspective a été reconnu. Au sein de l'Union Européenne, surtout, la nouvelle problématique liée à l'intégration de la statistique est perçue de façon concrète. EUROSTAT est devenu l'institution de référence de la statistique nationale et européenne. EUROSTAT n'est plus seulement le «faiseur» de standards définis pour harmoniser les informations statistiques nationales: il est devenu la plaque tournante de l'information européenne destinée aux décideurs européens. Dans l'UE, la statistique n'a un sens que si elle est conçue dans un esprit de cohérence avec la statistique européenne. L'information nationale est produite sur la base de données nationales complétées par l'information se référant à l'espace européen. Pour prendre un exemple: les données sur la production d'une entreprise ne se réfèrent pas nécessairement à l'espace dans lequel cette institution a son siège. Pour établir l'apport économique de ces entreprises multinationales – et il y en a de plus en plus, car toute petite et moyenne entreprise a des liens d'affaires qui transcendent l'espace de référence – il est indispensable de disposer d'informations que seuls les autres pays où cette entreprise est établie peuvent fournir. Ceci est un exemple parmi beaucoup d'autres. Nous pouvons sans autre parler d'une généralisation de ces cas.

Mais l'objet de mesure du statisticien – l'état et l'évolution de nos sociétés – est en passe de changer profondément, rapidement, continuellement. Les instruments de mesure du passé, la conception traditionnelle de l'observation de la société, la technologie d'hier ne nous permettent plus de déployer de façon optimale notre rôle fondamental d'informateur. Un rôle qui désormais va bien au-delà de la «seule» production et diffusion d'informations statistiques et qui touche le domaine de la «Wahrnehmung» globale de ce qui se passe dans notre société. Le statisticien est appelé à la synthèse de l'information, à sa présentation contextuelle, à son interprétation conviviale. L'investissement dans les nouvelles technologies de pointe, l'exploitation de ces technologies pour la collecte de l'information, la transformation profonde du processus de production statistique vont de pair avec une nouvelle conception de la politique de diffusion de l'information. Une refonte de fond en comble de l'appareil statistique public!

4. Une Suisse immuable?

Cela a été longtemps un lieu commun que d'affirmer que la Suisse était sortie indemne des grandes tragédies européennes de la moitié de ce siècle. Certes, du point de vue matériel cette affirmation est tout à fait juste. Du point de vue politique, toutefois, l'influence de ce qui s'est passé autour de nous dans les années 30 et 40 a été telle qu'elle nous a bloqués dans une interprétation statique de l'histoire. La Suisse a manqué un premier virage historique à la fin de la Seconde guerre mondiale en refusant de participer à la communauté des Nations Unies. Elle en a manqué un deuxième lors du début de la construction européenne en refusant toute discussion quant à sa responsabilité et à sa mission dans le contexte du Marché commun. Il y a 7 ans, avec le rejet de l'Espace Economique Européen, nous avons une fois encore tourné le dos à l'histoire. Je suis personnellement agacé par la position d'une Suisse qui se veut différente (mais en quoi?) par rapport à toute la communauté des nations et, en même temps, qui déclare se sentir parfaitement intégrée dans l'économie mondiale. Nous vivons une espèce de surréalisme historique qui n'est propice ni au développement national ni, encore moins, à l'épanouissement individuel.

Le repli de notre pays sur lui-même n'a certes pas contribué à enrichir et à développer le débat confédéral. Fondamentalement, nous vivons dans des réalités institutionnelles du 19^{ème} siècle. Certes, cela ne signifie pas que rien n'a changé dans notre pays du point de vue de la collaboration entre institutions politiques. Des idées se font jour et des discussions ont lieu sur la nécessité de redéfinir non seulement la collaboration entre Confédération et cantons mais aussi le paysage cantonal et communal de la Suisse. De nouvelles problématiques, comme par exemple celle liée à la gestion des agglomérations, demandent une nouvelle approche (politique) de la réalité. Mais, si nous sommes honnêtes avec nous-mêmes, nous ne pouvons pas prétendre avoir fait aboutir l'une ou l'autre de ces idées. Je commence à désespérer de voir un jour la Suisse adapter ses institutions à la nouvelle réalité – et cesser de forcer la réalité dans des carcans d'un autre temps.

5. Le «système statistique» de la Suisse

Et la statistique dans tout cela, me direz-vous?

A mon avis, une histoire de la statistique fait encore largement défaut. Nous en avons quelques ébauches, quelques essais. Mais l'oeil du statisticien historien nous fait défaut pour éclairer le passé.

La statistique publique de ce siècle a été un peu le miroir du paysage politique: en tous les cas on ressent le manque de politique statistique jusque dans les années 90. Au niveau de la Confédération c'est le pragmatisme le plus terre à terre qui a régné; au niveau des cantons, l'initiative de créer ici et là un service statistique a enrichi la constellation. Mais, jusque là, ces dernières années, on n'a pas véritablement pu parler de «système statistique» – ou, mieux encore, de volonté de créer un système statistique suisse.

Le coup d'envoi pour la construction d'un système statistique suisse a été donné par la mise en vigueur de la loi sur la statistique fédérale en 1993. Cette loi représente l'architecture conceptuelle, la charte fondamentale, qui nous a guidés dans la mise en place d'une organisation de la statistique publique à la hauteur des temps, ceci aussi bien au niveau fédéral que régional. Avec, entre autre, l'introduction du programme statistique pluriannuel, la statistique publique s'est dotée d'un instrument essentiel pour la définition d'une politique statistique à moyen-long terme. Mais ce n'est pas seulement la nouvelle organisation qui a changé le paysage de la statistique publique suisse: le champ d'observation de la statistique a également connu un élargissement considérable, le niveau de professionnalisme a augmenté avec l'introduction systématique de méthodes de travail scientifiques et la gestion du système s'est consolidée.

Nous pouvons affirmer sans exagérer que la statistique suisse a atteint désormais un bon niveau parmi les pays de l'OCDE. Les informations statistiques disponibles sont en général eurocompatibles. Les statisticiens suisses collaborent, main dans la main, avec leurs collègues européens dans de nombreux programmes d'assistance technique aux pays de l'Europe de l'Est, des Balkans et du Sud de la Méditerranée.

A l'intérieur du pays, l'organisation de la coopération intranationale a été améliorée, surtout entre Confédération et régions (cantons et villes). La création de REGIOSTAT et, je dirais, surtout du Comité REGIOSTAT, a posé les fondements d'une coordination et d'une collaboration très fructueuse entre OFS et offices de statistique régionaux. Au niveau de la Confédération, le bilan est également positif en ce qui concerne les mesures de restructuration de la production statistique, il l'est moins pour ce qui concerne la gestion de la coordination des activités statistiques encore éparses dans l'administration fédérale.

Avons-nous atteint un niveau de développement suffisant de la statistique publique par rapport aux exigences d'une société qui se veut démocratique et pluraliste? Sommes-nous suffisamment équipés – matériellement et

intellectuellement – pour affronter le futur? Sommes-nous organisés de façon optimale pour satisfaire aux nouvelles exigences d'une société globalisante et en rapide transformation? Compte tenu des contraintes propres à notre pays, quel serait le meilleur modèle d'une «Statistique suisse» en tant que système d'information statistique national?

J'essaierai de répondre à ces interrogations en deux temps: d'abord de façon réaliste à court-moyen terme (disons le temps d'une législature); ensuite de façon futuriste, dans un esprit de grande liberté teintée d'idéalisme.

6. Statistique et statisticiens de demain

Nous avons vu que le statisticien public de demain ne peut pas être – pour utiliser une boutade – l'extrapolation, même améliorée, du statisticien du passé: ceci parce que les défis qu'il doit relever dans la nouvelle société, comme nous l'avons brièvement évoquée, sont d'une tout autre nature. Déjà, donc, sur le plan professionnel, les nouvelles réalités exigent des compétences supplémentaires: une formation scientifique aux méthodes statistiques, un accès aux outils informatiques, une formation à l'approche systémique, des connaissances de la gestion économique des ressources, un grand sens du partenariat, une volonté de coordination à tous les niveaux, une participation active à la politique de coopération internationale, la conscience de l'indépendance et de l'autonomie absolue de la statistique publique.

Les compétences du statisticien sont les mêmes, qu'il travaille au niveau international, supranational, national ou régional. C'est le sujet de l'observation et de la mesure qui change mais pas les qualifications du statisticien. Ergo: il est nécessaire de former le statisticien d'après une philosophie inhérente à la statistique publique – d'après une nouvelle discipline académique appelée «statistique publique». Je considère cette formation comme un postgrade aux études universitaires sectorielles et comme un préalable à l'interchangeabilité des statisticiens.

Ainsi, pour préparer le futur, nous devons nous atteler à préparer l'école pour le statisticien public. Cela n'est pas une mince affaire. Avant tout il faut convaincre l'Université de la pertinence scientifique d'une nouvelle discipline; ensuite il faut assurer le financement des postes d'enseignants et le fonctionnement des programmes. Les discussions menées avec l'Université de Neuchâtel à ce sujet ont montré la difficulté de la tâche. L'idée de l'OFS est toujours et encore de contribuer à la mise sur pied d'un Institut de recher-

che en statistique appliquée qui aurait pour tâche de se spécialiser dans la recherche sur des thèmes de statistique publique et dans l'enseignement de la nouvelle discipline. Nous ne sommes pas les seuls de par le monde à tenir de tels propos: des réalisations, toutefois, il n'y en a pas beaucoup (je cite l'exemple le plus connu, celui de l'ENSAE à Paris).

Outre la mise en place d'un cadre approprié de formation du statisticien public, je suis convaincu que nous devons nous atteler à réviser et réformer les structures dans lesquelles nous travaillons en Suisse.

Que se soit au niveau de la Confédération, ou à celui des cantons et des villes, la statistique publique, c'est-à-dire l'office statistique spécialisé, est considéré de jure et de facto comme une unité administrative, soumise à l'autorité correspondante. La collaboration entre OFS d'une part, et Offices régionaux de statistique (ORS) d'autre part, se développe dans le contexte général des relations entre Confédération et cantons. Certes, les organes mis en place pour favoriser cette collaboration (REGIOSTAT, CORSTAT) ont permis de développer des liens étroits entre responsables statistiques de l'OFS et des ORS. Chacun des responsables reste toutefois soumis à l'autorité politique correspondante. Je pense que, pour le court/moyen terme, cette situation ne peut être modifiée, car l'enjeu politique est très important et en partie hors de notre portée. Ainsi, l'organisation et les procédures que nous avons mises en place ces derniers temps pour améliorer la collaboration entre les statisticiens suisses doivent être consolidées et vécues dans un esprit de confiance réciproque. Nous avons fait un grand pas en avant dans la recherche du professionnalisme de la statistique publique: il nous reste toutefois encore beaucoup de progrès à accomplir. Je crois en effet que ce serait un faux réflexe que de relâcher notre attention en ce qui concerne le futur de l'organisation statistique suisse. Il en va tout simplement de notre capacité à observer une société et ses activités de la façon la plus professionnelle et la plus fidèle possible mais aussi de notre volonté de devenir une communauté de statisticiens responsable et solidaire. Je reviendrai sur ce sujet dans mes conclusions.

7. L'OFS réfléchit au changement

Depuis la réorganisation de 1986/87, l'organigramme de l'OFS est resté pratiquement inchangé. Les structures mises en place se sont avérées solides et efficaces. Avec l'entrée en vigueur de la loi sur la statistique fédérale et des ordonnances y relatives, l'organisation de la statistique fédérale a pu être passablement améliorée – même si quelques «Schönheitsfehler» continuent à marquer le paysage.

Cependant, avec le doublement des ressources financières et du personnel de l'office, l'élargissement du champ d'observation statistique, le développement d'une infrastructure matérielle et conceptuelle, la centralisation et l'intégration de l'informatique à tous les stades du processus statistique, etc. les structures des années 90 commencent aujourd'hui à donner des signes d'essoufflement. En raison aussi des nouvelles exigences d'information de la part des utilisateurs (aussi bien en ce qui concerne la qualité que la quantité d'informations requises), de l'apparition d'un marché de l'information statistique, des difficultés croissantes dans la collecte de données auprès des personnes physiques et morales, de l'exploitation de nouvelles sources de données et des nouvelles technologies de la diffusion, ces évolutions font que nos structures ont désormais atteint les limites du supportable. Ajoutons à tout cela une rigidité des procédures budgétaires, une politique du personnel fédéral peu flexible, mais aussi de nouvelles formes de financement extérieur des activités statistiques, des partenariats engageant cantons, recherche et économie dans la gestion de projets statistiques choisis: l'augmentation de la complexité de gestion de l'OFS ne peut être que difficilement prise en charge par les structures actuelles. Les discussions toutes récentes au sujet de la création d'un observatoire de la santé en tant qu'unité d'organisation à gérer par la Confédération et par les cantons nous montrent enfin qu'une réflexion sur les changements de structure de l'OFS sont inévitables. En effet, pour en rester à l'exemple de la santé, les personnes en charge de la décision politique doivent pouvoir disposer d'informations – statistiques et autres – exactement ciblées en fonction du problème posé. Le statisticien est encore trop éloigné du décideur.

C'est donc une longue série de raisons, touchant à l'organisation interne et aux relations externes de l'OFS, qui nous pousse à changer: mais comment changer? Que veut-on atteindre et qu'attendons-nous de ce changement? Quels sont les degrés de liberté d'un changement sans ou avec modification de la loi sur la statistique fédérale? Est-il politiquement judicieux de passer la rampe parlementaire en ce moment?!

Gérer un changement de cette taille, c'est-à-dire gérer le changement des structures internes de fonctionnement de l'OFS, définir de nouvelles responsabilités et en même temps gérer un éventuel changement de statut de l'entreprise, n'est vraiment pas chose facile. D'ailleurs, tous les manuels d'économie d'entreprise nous l'enseignent!

Comme vous le savez, l'OFS a lancé le projet PRAXIS, dont le but est justement d'élaborer les bases destinées à permettre une réforme structurelle de l'office. Une comptabilité analytique est en passe d'être mise sur

pied avec l'aide de consultants extérieurs et ceci dans le but d'avoir un instrument efficace de gestion d'entreprise. La définition des produits, des sous-produits et des articles de l'OFS (qui va constituer la nomenclature de référence pour l'output de l'OFS) a été entreprise avec un grand effort de mobilisation des ressources internes. Non seulement la politique de diffusion va se centrer sur ces produits mais cet output va constituer la référence pour établir un éventuel mandat de prestations et, par conséquent, définir l'enveloppe budgétaire allouée à l'office. Dans le contexte du projet PRAXIS on développe parallèlement une analyse des processus: ceci dans le double but d'atteindre une meilleure efficience dans le travail quotidien et, surtout, de poser les bases de la réorganisation interne de l'OFS. Un autre projet, qui, lui, accompagne PRAXIS, a été lancé dans le but de mettre sur pied une plate-forme statistico-informatique performante pour la gestion des données et des métadonnées de l'OFS (et plus tard de toute la statistique publique): une «Datawarehouse» appelée CODAM (Corporate Data Management). Ce projet a des dimensions internationales, fructueuses et intéressantes et peut être qualifié de projet futur type.

Au personnel de l'OFS nous demandons énormément: continuer à produire et à diffuser avec professionnalisme l'information statistique en essayant de surcroît d'être actif, créatif et innovateur dans le processus de changement de l'office.

Mais l'OFS restera-t-il un office fédéral comme il est aujourd'hui? Adoptera-t-il le statut d'un office «FLAG» (GMEB en français – New public management à la sauce fédérale)? Ou bien fera-t-il le saut vers un statut d'autonomie et deviendra-t-il une institution du 3ème cercle (toujours dans le jargon fédéral)?

Sans vouloir entrer dans les détails du dossier, j'aimerais vous rappeler que les deux premières options impliquent peu de modifications des bases légales, tandis que la troisième suppose une révision de la loi. Cette troisième possibilité ouvrirait les portes à une «plurigestion» de la statistique, avec, entre autre, la participation des cantons.

Aujourd'hui, honnêtement, je ne sais pas encore quel sera le choix: nous sommes en train de préparer de façon approfondie la position que nous présenterons au DFI. Une décision sera prise d'ici le milieu de l'an 2000.

Ce qui est très important de savoir c'est que tous les travaux entrepris dans le cadre du projet PRAXIS sont indispensables indépendamment du futur statut de l'OFS. En d'autres termes: l'OFS doit se moderniser dans toute circonstance.

Les Anglo-Saxons appellent tout cela le «Change Management». Nous ne sommes pas les seuls en cette période de grands bouleversements institutionnels. Mais je peux vous dire que la période que nous traversons maintenant est l'une des plus difficiles dans l'histoire moderne de l'OFS. Il y a beaucoup de risques et de dangers. Un risque entre autres réside dans le fait que nous sommes très occupés avec nous-mêmes et que nous oublions, parfois, nos partenaires. Je lance donc un appel aux ORS et aux autres partenaires statistiques de la Confédération de bien vouloir prendre des initiatives en ce qui concerne leur implication dans ce processus de changement.

8. Un tableau futuriste: le système statistique suisse idéal

Comme je l'ai dit au début, nous sommes en pleine effervescence millénaire. Il est permis de se rappeler de la bonne fée avec sa vieille baguette magique, qui transforme les vœux en réalité. Vous pouvez vous imaginer que je ne bénéficie guère des faveurs de la bonne fée! Mais cela ne m'empêche pas, parfois, de donner libre cours à mon imagination et à ma vision d'un avenir meilleur pour la structure de la statistique suisse.

J'imagine que la structure portante de la statistique publique suisse est un «Institut National Suisse de Statistique» (INSS), une institution de droit public créée par un acte législatif (révision de la loi sur la statistique fédérale). L'INSS développe ses activités le long de deux grands axes et représente:

- (1) l'observatoire statistique de l'état et de l'évolution de la société, le centre de coordination de la statistique publique fédérale, cantonale et communale ainsi que le centre de compétences de la statistique publique suisse
- (2) un centre de recherches et d'enseignement en sciences sociales quantitatives et en statistique appliquée, notamment en statistique publique, l'école de formation (et formation continue) du statisticien public, un centre d'un réseau national et international de compétences scientifiques dans le domaine de la statistique publique.

Il s'agit donc d'une institution qui réunit l'activité statistique traditionnelle d'une part et la recherche et l'enseignement d'autre part: l'INSS peut être comparé à un Institut de l'EPF, assurant le lien entre théorie et pratique, recherche et application, enseignement et profession, université et cité.

Il représente un apport fondamental au développement des sciences sociales en Suisse. Il engage un staff scientifique de base et offre à tour de rôle à un certain nombre de professeurs, de chercheurs mais aussi d'étudiants venant de Suisse ou de l'étranger des possibilités de stages (recherche, études, travaux de doctorats et de diplôme, pratique, etc.).

L'INSS est responsable de toute la statistique publique suisse, nationale et régionale et reçoit des mandats de prestation des commanditaires. Il produit l'information statistique en tant que bien public, peut toutefois commercialiser une partie de ses produits. Il représente la Suisse dans les organisations internationales actives en matière de statistique. Il est doté d'une unité destinée à renforcer la coopération statistique avec les maillons les plus faibles de la communauté statistique internationale.

L'INSS est géré par un Conseil composé de représentants de haut niveau de la Confédération, des cantons, des villes, de la science et la recherche, des partenaires sociaux et de la société civile au sens large; il est responsable de l'élaboration du programme statistique et scientifique, de l'obtention du financement des prestations, du contrôle des activités exercées. L'INSS est assisté par un conseil scientifique pour tout ce qui a trait à l'application des méthodes scientifiques et aux problèmes éventuels d'éthique professionnelle. L'INSS produit et diffuse les informations statistiques en toute indépendance et autonomie, ceci dans le plein respect des principes fondamentaux de la statistique, de l'éthique statistique professionnelle et de la protection des données. Il possède la compétence de mener tout relevé statistique facultatif ou obligatoire.

La coopération étroite avec la recherche et l'esprit de partenariat actif avec de nombreux acteurs de la société civile donne à l'INSS la possibilité de devenir un grand et puissant observateur de la réalité: ceci en mettant à disposition du décideur des informations qui peuvent dépasser la seule information statistique. L'INSS se trouve ainsi beaucoup plus proche des exigences d'informations ciblées du décideur. Une bien plus grande interaction entre système d'information et système de décision est ainsi garantie.

Le siège central de l'INSS est Neuchâtel, qui fait le lien entre Suisse romande et Suisse alémanique sur l'axe Lausanne – Zurich des hautes écoles fédérales.

A l'INSS sont rattachées des unités territoriales de statistique, situées dans différents cantons et spécialisées dans des activités statistiques bien précises. La division traditionnelle «régionalisante» du travail laisse la place

à la décentralisation thématique: chaque unité territoriale n'est pas nécessairement responsable de la diffusion de données pour un territoire donné, mais contribue plutôt à développer un aspect particulier de la statistique publique et, également, de la recherche – ceci en relation, par exemple, avec une université ou un pôle de recherche local. Une telle structure est la conséquence directe de la globalisation de notre société et de la nécessité de fournir une information statistique qui n'est pas nécessairement liée à un espace politique mais à une activité donnée. Entre unité centrale et unités décentralisées il y a un lien étroit de travail et de communication et un échange de personnel (organisation en réseau). Les unités décentralisées ne sont plus soumises à l'autorité politique régionale, tout en étant liées administrativement à l'administration publique correspondante. Les décisions à prendre, à tous les niveaux, du local au supranational en passant par le national, doivent être fondées sur une information cohérente que seule l'intégration des systèmes peut garantir.

On crée ainsi «l'enveloppe statistique» du pays, le vrai système statistique suisse, dont le but, je le répète, est l'observation de l'état et de l'évolution de la société en toute autonomie. Ce système statistique, parfaitement intégré dans l'ensemble des INS et des institutions inter- et supranationales, est aussi indépendant que le pouvoir judiciaire ou la banque centrale: c'est l'institution garantissant les bases du débat et des institutions démocratiques.

L'INSS déploie ses activités scientifiques et statistiques en tant que maillon de la chaîne des INS européens et, en général, mondiaux. Ses activités sont en harmonie avec les travaux menés par ces autres INS et il existe une base de connaissances commune (données, métadonnées, méthodes, standards, etc.) qui favorise la synergie et augmente l'efficacité.

Voilà à quoi pourrait ressembler le système statistique suisse du futur: un institut au caractère national au centre et un certain nombre d'unités statistiques territoriales, intégrant toute la communauté des statisticiens, indépendant et autonome, au service de tout utilisateur, garantissant le lien entre la recherche universitaire et pratique, proche du politique.

9. En guise de conclusion

Il est parfois bon de rêver – pourvu que l'on ne vive pas dans le rêve! Je n'aimerais pas devoir penser que la seule possibilité d'échapper à la réalité suisse d'aujourd'hui soit de rêver – comme c'est le cas dans les sociétés monolithiques éloignées de toute rationalité historico-politique.

Justement: par la statistique nous pouvons – et nous devons – apporter une contribution très importante au débat sur la rationalité politique du pays. Nos informations ne doivent pas simplement rapporter des faits et gestes d'une société vivant à l'intérieur de frontières politiques données (nationales, cantonales, communales): elles doivent porter sur une réalité qui fait de plus en plus abstraction de ces barrières. Nous devons informer le public de ce qui arrive à notre société en tant que tout: une information locale n'a de sens que si elle est reliée à son environnement, si elle est confrontée à se qui ce passe à d'autres niveaux ou dans d'autres régions.

L'INSS tel que je l'ai décrit peut paraître une vue assez bizarre de l'esprit. Que l'on veuille un tel institut ou que l'on ne le souhaite pas, peu importe. Ce qui me paraît essentiel dans le message que je voulais vous donner aujourd'hui c'est que le statisticien, s'il veut accomplir sa mission primordiale, doit avoir le courage de dépasser les frontières politiques qui l'éloignent aujourd'hui du tout. Au niveau national, avant tout, c'est bien sûr d'acquérir l'autonomie institutionnelle suffisante pour que l'institut de statistique devienne une autorité incontestée en matière d'information statistique, mais aussi de mieux intégrer la statistique nationale dans le contexte inter- et supranational. Au niveau régional, ensuite, c'est de comprendre que l'exercice de la fonction statistique n'est plus possible pour des espaces trop limités. Le statisticien au niveau national, celui au niveau régional (avec d'autres fonctions que celles exercées actuellement) et celui au niveau supranational forment une communauté soudée par le principe essentiel de la vérité de l'observation de notre société.

Je suis convaincu que nous devons commencer par renforcer notre cohésion nationale en tant que communauté statistique consciente de sa force et de sa position à l'intérieur de la société civile: la discussion «national/régional» doit laisser la place au débat de fond sur le rôle et l'organisation de la statistique nationale en tant que «statistique suisse» intégrée dans le système statistique supra- et international. Par là nous pouvons donner un coup d'envoi à une nouvelle vision du fédéralisme helvétique.

Publikationsprogramm BFS

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat – als zentrale Statistikstelle des Bundes – die Aufgabe, statistische Informationen breiten Benutzerkreisen zur Verfügung zu stellen.

Die Verbreitung der statistischen Information geschieht gegliedert nach Fachbereichen (vgl. Umschlagseite 2) und mit verschiedenen Mitteln:

Programme des publications de l'OFS

En sa qualité de service central de statistique de la Confédération, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a pour tâche de rendre les informations statistiques accessibles à un large public.

L'information statistique est diffusée par domaine (cf. verso de la première page de couverture); elle emprunte diverses voies:

<i>Diffusionsmittel</i>	<i>Kontakt N° à composer</i>	<i>Moyen de diffusion</i>
Individuelle Auskünfte	032 713 60 11	Service de renseignements individuels
Das BFS im Internet	http://www.statistik.admin.ch	L'OFS sur Internet
Medienmitteilungen zur raschen Information der Öffentlichkeit über die neusten Ergebnisse	032 713 60 11	Communiqués de presse: information rapide concernant les résultats les plus récents
Publikationen zur vertieften Information (zum Teil auch als Diskette)	032 713 60 60	Publications: information approfondie (certaines sont disponibles sur disquette)
Online-Datenbank	032 713 60 86	Banque de données (accessible en ligne)

Nähere Angaben zu den verschiedenen Diffusionsmitteln liefert das alle 2 Jahre nachgeführte **Publikationsverzeichnis**. Es ist auf dem Internet abzurufen oder kann gratis über Tel. 032 713 60 60 bezogen werden.

La **Liste des publications**, qui est mise à jour tous les deux ans, donne davantage de détails sur les divers moyens de diffusion. Elle est proposée sur Internet et peut être obtenue gratuitement en téléphonant au n° 032 713 60 60.

Hinweis auf Publikationen

Eine Auswahl von Publikationen aus dem Bereich 16 Kultur und Lebensbedingungen:

Langue et différentiels de statut socio-économique en Suisse, Bern 1997, Bestell-Nr. 235-9700

Jugendliche – Trendsetter oder Ausgeschlossene? Ein statistisches Porträt der Jugend in der Schweiz, Bern 1997, Bestell-Nr. 225-9700

Monitoring Multicultural Societies, A Siena Group Report, Neuchâtel 1998, Bestell-Nr. 278-9800

Soziale Ungleichheiten bei Beschäftigung und Einkommen in der Schweiz. Ein Beitrag zur Sozialberichterstattung Schweiz, Bern 1998, Bestell-Nr. 247-9800

Einstellungen, Werthaltungen und Wahrnehmungen in der Bevölkerung, Neuchâtel 1999, Bestell-Nr. 293-9900

Monetäre Bewertung der unbezahlten Arbeit, Neuchâtel 1999, Bestell-Nr. 306-9900

Unbezahlt – aber trotzdem Arbeit, Neuchâtel 1999, Bestell-Nr. 302-9900

Internet «Auf dem Weg zur Gleichstellung?», <http://www.statistik.admin.ch/stat-ch/ber16/thema/dtfr16.htm>

Choix de titres

Un choix de publications ayant trait au domaine 16 Culture et conditions de vie:

Langue et différentiels de statut socio-économique en Suisse, Berne 1997, numéro de commande 235-9700

Les jeunes donnent-ils le ton ou sont-ils des exclus? Un portrait statistique des jeunes en Suisse, Berne 1997, numéro de commande 225-9700

Monitoring Multicultural Societies, A Siena Group Report, Neuchâtel 1998, numéro de commande 278-9800

Les inégalités sociales d'emploi et de revenu en Suisse. Une contribution à la statistique sociale suisse, Berne 1998, numéro de commande 247-9800

Einstellungen, Werthaltungen und Wahrnehmungen in der Bevölkerung, Neuchâtel 1999, numéro de commande 293-9900

Evaluation monétaire du travail non rémunéré, Neuchâtel 1999, numéro de commande 307-9900

Du travail, mais pas de salaire, Neuchâtel 1999, numéro de commande 303-9900

Im Herbst 1999 wurden in der Schweiz erstmals die Tage der Amtlichen Statistik durchgeführt. Der Monte Verità bei Ascona bildete vom 17. bis 19. November 1999 den Rahmen für diesen Anlass, der gemeinsam von den institutionellen Organen und der neu gegründeten Sektion Amtliche Statistik der Schweizerischen Vereinigung für Statistik (SVS) organisiert worden war. Vor dem Hintergrund der revidierten Bundesverfassung und der darin enthaltenen Bestimmung war die wissenschaftliche Tagung der Frage der Nutzung von Verwaltungsregistern zu statistischen Zwecken gewidmet. Dieser Band enthält die wesentlichen Referate zu dem Potential von Registern und fasst die Diskussionen um die künftige Ausgestaltung der amtlichen Statistik zusammen.

Les premières «Journées de la statistique publique» de la Suisse se sont déroulées du 17 au 19 novembre 1999 au Monte Verità près d'Ascona. Cette manifestation a été organisée en commun par les organes institutionnels et la toute jeune section Statistique publique de l'Association suisse de statistique (ASS). La Journée scientifique a été consacrée à la question de l'utilisation des registres administratifs à des fins statistiques, avec en arrière-fond, la Constitution fédérale révisée et sa disposition concernant la statistique publique. La présente publication comporte les principaux exposés sur le potentiel des registres et résume les discussions ayant trait à la configuration future de la statistique publique.

Bestellnummer:
N° de commande:
Order Number:
369-0000

Bestellungen:
Commandes:
Orders:
032 713 60 60 Fax: 032 713 60 61

Preis:
Prix:
Price:
Sfr. 10.–

ISBN 3-303-00210-X