

09.480

Parlamentarische Initiative
Keine Ausweitung der obligatorischen Auskunftspflicht bei
statistischen Erhebungen des Bundes

Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen
Kommission des Nationalrates

vom 21. Oktober 2010

Übersicht

Die am 21. September 2009 von der SVP-Fraktion eingereichte parlamentarische Initiative verlangt, das Bundesstatistikgesetz dahingehend zu ändern, dass für natürliche Personen bei Erhebungen keine Auskunftspflicht besteht, es sei denn, es handle sich um die periodische Volkszählung.

Der Entwurf der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates sieht vor, zur Umsetzung der Initiative Artikel 6 des Bundesstatistikgesetzes mit zwei Absätzen zu ergänzen. Während der eine festlegt, dass Erhebungen des Bundesamtes für Statistik für natürliche Personen freiwillig sind, sieht der andere vor, dass die im Volkszählungsgesetz festgeschriebene Auskunftspflicht weiterhin gilt.

Mit dieser Vorlage werden die Qualität der Statistiken und der in der Bundesverfassung verankerte Schutz der Privatsphäre gewährleistet.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Initiative

Die am 21. September 2009 von der SVP-Fraktion eingereichte parlamentarische Initiative verlangt, dass die Auskunft bei Erhebungen des Bundesamtes für Statistik wieder freiwillig und das Bundesstatistikgesetz entsprechend geändert wird. Lediglich für bestimmte Erhebungen im Rahmen der periodischen Volkszählung soll eine Auskunftspflicht gelten.

Die Initiative wurde aufgrund einer am 1. September 2009 in Kraft getretenen Änderung des Anhangs zur Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung) eingereicht. Mit dieser Änderung wurde die Auskunftspflicht bei der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) eingeführt. Die Bekanntgabe dieses mit einer Busseandrohung verbundenen Obligatoriums löste in der Presse wie auch in der Politik heftige Reaktionen aus. In folgenden parlamentarischen Vorstössen wurde der Sinn dieser Regelung hinterfragt: 09.3767 Ip. Bischofberger. Auskunftspflicht bei statistischen Erhebungen des Bundes; 09.3771 Ip. Amstutz. Stopp dem Schnüffelstaat; 09.3865 Ip. Pfister Gerhard. Auskunftspflicht bei Befragungen des Bundesamtes für Statistik; 09.5383 Fra. Flückiger-Bäni. Obligatorische Teilnahme an statistischen Erhebungen des Bundes; 09.5355 Fra. Donzé. Bundesamt für Statistik. Telefonische Auskünfte.

1.2 Vorprüfung in den Kommissionen

Am 4. Februar 2010 prüfte die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates die parlamentarische Initiative vor und beschloss mit 19 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung, ihr Folge zu geben.

An ihrer Sitzung vom 22. März 2010 folgte die SPK des Ständerates dem Beschluss ihrer nationalrätlichen Schwesterkommission mit 8 zu 4 Stimmen.

Für die Kommissionen ist unbestritten, dass die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung von grosser Bedeutung ist: Sie liefert Indikatoren zur Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit und gibt Auskunft über den allgemeinen Gesundheitszustand, die Arbeitsbedingungen und die Auswirkungen des freien Personenverkehrs. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen den teils sehr persönlichen Fragen und den Zielsetzungen der Erhebung nicht immer nachvollziehbar. Auch wird dem in der Verfassung verankerten Schutz der Privatsphäre nicht ausreichend Rechnung getragen. Nach Meinung der Kommissionen wären die Antworten, insbesondere jene auf persönliche Fragen, zuverlässiger, würde die Erhebung auf freiwilliger Basis erfolgen. Deshalb gibt es keinen Grund, die Auskunftspflicht für natürliche Personen bei der eidgenössischen Volkszählung auf andere Erhebungen des Bundesamtes für Statistik auszudehnen.

1.3 Umsetzung der Initiative

Die SPK-N beauftragte am 21. Mai 2010 ihr Sekretariat, unter Beizug der Verwaltung einen Vorentwurf im Sinne des Anliegens der Initiative auszuarbeiten.

An ihrer Sitzung vom 21. Oktober 2010 hat die Plenarkommission den Vorentwurf zur Änderung des Bundesstatistikgesetzes beraten und mit 15 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen. Eine Minderheit der Kommission beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten, weil sie umfassenden und zuverlässigen Statistiken hinsichtlich der politischen Planung und der Staatsführung eine grosse Bedeutung beimisst und deshalb die Freiwilligkeit bei Direkterhebungen für natürliche Personen in Privathaushalten ablehnt. Die Kommission schickte die Vorlage bis zum 28. Februar 2011 in die Vernehmlassung.

1.4 Geltendes Recht

Artikel 6 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG; SR 431.01) regelt die Pflichten der Befragten bei der Durchführung einer statistischen Erhebung. Er sieht vor, dass der Bundesrat bei der Anordnung einer Erhebung natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts und deren Vertreter zur Auskunft verpflichten kann, wenn es die Vollständigkeit, Repräsentativität, Vergleichbarkeit oder Aktualität einer Statistik unbedingt erfordert. Die verpflichteten Personen müssen die Auskünfte wahrheitsgetreu, fristgemäss, unentgeltlich und in der vorgeschriebenen Form erteilen. Die Einzelheiten der Durchführung werden in Artikel 6 der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung; SR 431.012.1) und in deren Anhang geregelt, der eine Liste der vom Bundesamt für Statistik durchgeführten Erhebungen enthält. Unter Punkt 15 dieser Liste figuriert die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) mit dem Vermerk «Auskunftspflicht: obligatorisch».

Die Pflichten der im Rahmen der eidgenössischen Volkszählung befragten Personen sind im Volkszählungsgesetz vom 22. Juni 2007 (SR 431.112) geregelt, das am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist. Gemäss Artikel 10 sind natürliche Personen, die im Rahmen der Strukturhebung befragt werden, zur Auskunft verpflichtet. Artikel 6 definiert diese Erhebung als «Stichprobenerhebung zu Merkmalen, die nicht im eidgenössischen Wohnungs- und Gebäuderegister sowie den harmonisierten amtlichen Personenregistern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden enthalten sind».

2 Grundzüge der Vorlage

Zur Umsetzung des Initiativanliegens schlägt die Kommission eine Ergänzung von Artikel 6 des Bundesstatistikgesetzes vor. Die Auskunftspflicht für natürliche Personen bei Erhebungen des Bundesamtes für Statistik soll weiterhin für die Volkszählung gelten. Die Teilnahme an den anderen Erhebungen, namentlich an der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, wird für natürliche Personen allerdings freiwillig. Personen, die wie die Ärztinnen und Ärzte von Berufs wegen verpflichtet sind, gewisse Auskünfte zu erteilen, sind nach wie vor der Antwortpflicht unterstellt. Mit der vorgeschlagenen Änderung ist gewährleistet, dass die vorhandenen Daten

von indirekten Erhebungen durch das Bundesamt für Statistik verwendet werden können. Die Qualität der Statistiken wird durch diese Änderung nicht beeinträchtigt. Die Erhebungen sind zwar unter Umständen weniger repräsentativ; dieser Nachteil wird allerdings durch die Annahme wettgemacht, dass die Antworten aufgrund der Freiwilligkeit verlässlicher werden.

Die Antwortpflicht bei der SAKE wurde Anfang Oktober 2009 eingeführt, weil die vormals jährliche Erhebung gemäss dem einschlägigen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft kontinuierlich durchgeführt werden sollte. Damit sollten Kosten eingespart werden, wobei die Qualität der produzierten Indikatoren, für die sowohl die Stichprobengrösse als auch die Minimierung der Antwortverweigerungen massgebend sind, gewährleistet bleiben sollte. Die Genauigkeit einer Stichprobenerhebung hängt nämlich in hohem Masse davon ab, inwiefern die Erhebung wirklich auf Zufallsstichproben beruht, denn mit jeder Antwortverweigerung wird eine Stichprobe weniger zufällig. Eine Piloterhebung im Jahr 2008 hatte gezeigt, dass die Auskunftspflicht zu einer markanten Reduktion der Antwortverweigerungen führt, ohne Verhaltensweisen zu fördern, die die Qualität der Erhebung beeinträchtigen.

Die Auswirkungen der obligatorischen Teilnahme sollten jedoch relativiert werden. Die in der Piloterhebung ausgemachten positiven Auswirkungen könnten auch an einen gewissen Überraschungseffekt gekoppelt sein und nur vorübergehenden Charakter haben. Die langfristigen Auswirkungen der Antwortpflicht werden sich erst zeigen. Auch die im Rahmen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung gestellten Fragen sind zu berücksichtigen. Einige dieser Fragen sind ziemlich indiskret («Haben Sie ein körperliches oder psychisches Problem, das Sie in den alltäglichen Aktivitäten einschränkt? Wie hoch ist Ihr Monatslohn? Wie hoch ist das Gesamteinkommen Ihres Haushalts? Haben Sie vor einem Jahr mit genau den gleichen Personen zusammengewohnt wie heute? Wie viele private Telefonnummern haben Sie und die übrigen Personen in Ihrem Haushalt?») und können als Eingriff in die Privatsphäre betrachtet werden. Es scheint deshalb eher unwahrscheinlich, dass Personen, die zur Antwortverweigerung neigen, einzig aufgrund einer Bussenandrohung verlässliche Antworten geben. Dank der Struktur des Fragebogens können zwar Ungereimtheiten in den Antworten ausgemacht werden, deren Korrektur ist allerdings mit Zusatzkosten verbunden.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 6 Abs. 1, 1^{bis} (neu) und Abs. 4 (neu)

Abs. 1:

Gemäss dem geänderten Absatz 1 sind Erhebungen bei Privathaushalten für natürliche Personen immer freiwillig. Mit der bisherigen Regelung im Bundesstatistikgesetz (BStatG) konnte der Bundesrat in der Statistikerhebungsverordnung für jede einzelne Erhebung festlegen, ob sie auch für natürliche Personen obligatorisch oder freiwillig ist. Indem neu im BStatG selber der Grundsatz festgehalten wird, dass natürliche Personen bei Erhebungen im Privathaushalt nicht

verpflichtet sind, Auskunft zu erteilen, entfällt die Möglichkeit, in der Statistik-erhebungsverordnung ein Obligatorium festzuschreiben.

Mit diesem Absatz sollen bewusst natürliche Personen in ihrem Privathaushalt geschützt werden. Ausnahmen sind Interviews, die eine berufliche und kommerzielle Tätigkeit einer Person betreffen. So gilt beispielsweise bei den Statistiken der Todesfälle und der Todesursachen für einen Arzt immer die Antwortpflicht, weil diese mit seiner beruflichen Tätigkeit verbunden ist. In einem zweiten Satz wird auf die spezialgesetzlichen Regelungen der Volkszählungsgesetzgebung verwiesen. Der Grund liegt darin, dass die Volkszählung für die Bevölkerung teilweise obligatorisch ist.

Abs. 1^{bis}:

Weil natürliche Personen in ihrem Privathaushalt nur auf freiwilliger Basis befragt werden können (Direkterhebung), muss sichergestellt werden, dass das Bundesamt für Statistik seinem Auftrag, soweit möglich auf bereits vorhandene Daten zurückzugreifen (Indirekterhebung), nachkommen und damit seine Aufgaben im Rahmen der Bundesstatistik erfüllen kann. Mit anderen Worten: führen natürliche und juristische Personen und Institutionen, die mit öffentlichen Aufgaben betraut sind, eine Datensammlung (z.B. ein Register), so sind diese Daten dem BFS für seine statistischen Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise wird verhindert, dass Daten bei den Betroffenen direkt erhoben werden, obwohl diese bereits vorhanden sind, z.B. bei den Einwohnerregistern, bei den AHV-Ausgleichskassen etc. Um Unklarheiten über die Auskunftspflicht von Personen und Einrichtungen, die mit öffentlichen-rechtlichen Aufgaben betraut sind zu vermeiden, wird dies in Artikel 6 Absatz 1^{bis}, klargestellt.

Abs. 4:

Der bisherige Absatz 1, der eine Ermächtigung an den Bundesrat enthält, wird aus systematischen Gründen neu zu Absatz 4. Neu eingefügt wird einzig der Ausdruck „unter Vorbehalt von Absatz 1“. Diese Ergänzung ist aus systematischen Gründen nötig, um klar zu stellen, dass die Delegation an den Bundesrat nicht weiter gehen kann als Absatz 1 auf Gesetzesstufe festlegt: Direkterhebungen bei Privathaushalten sind immer freiwillig.

Die Änderung von Artikel 6 BStatG macht eine Anpassung von Punkt 15 des Anhangs der Statistikerhebungsverordnung, der sich mit der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) befasst, notwendig.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Nach dem heutigen Stand der Dinge beschränken sich die Auswirkungen der Gesetzesänderung auf die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE).

Diese Erhebung erfolgt im Rahmen des mit der Europäischen Gemeinschaft unterzeichneten bilateralen Statistikabkommens. Das mit der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnete bilaterale Statistikabkommen machte eine Revision der SAKE notwendig: Neu wird die Erhebung vierteljährlich durchgeführt und es sind dabei gewisse Präzisionskriterien einzuhalten. Die vom Bundesamt für Statistik

(BFS) ab 2010 vorgegebene Stichprobengrösse entspricht dem zur Einhaltung der Schweizer Verpflichtungen erforderlichen Minimum.

Das BFS schätzt, dass die Kosten für die SAKE mit der Rückkehr zur fakultativen Teilnahme steigen werden, und zwar um 25 Prozent (1,2 Millionen Franken), wenn Umfrageteilnehmer wieder eine symbolische Entschädigung (z. B. fünf Franken in Briefmarken pro Interview) erhalten sollen, bzw. um 10 Prozent (0,5 Millionen Franken), wenn keine Entschädigung vorgesehen wird. Die Kostenzunahme ist – neben den unter Umständen anfallenden Mehrkosten für Entschädigungszahlungen – darauf zurückzuführen, dass die Zahl der pro Stunde geführten Interviews sinken wird (das beauftragte Institut berechnet Zusatzkosten von 0,4 Millionen Franken) und eine grössere Ausgangsstichprobe zu bearbeiten sein wird (zusätzlicher Personalbedarf von 0,5 Vollzeitstellen sowie Mehrkosten für Druck und Versand).

Unklar ist, wie sich die Aufhebung des Obligatoriums ohne Wiedereinführung einer Entschädigung auf die Umfrageteilnahme auswirken würde, werden die befragten Personen doch ersucht, innert 15 Monaten viermal an der Umfrage teilzunehmen.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die SAKE erfolgt im Rahmen des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik¹. Gemäss Artikel 2 dieses Abkommens sind die im Anhang A aufgeführten Rechtsakte für alle Vertragsparteien verbindlich. Im Bereich der Arbeitskräfteerhebungen ist der wichtigste Erlass die Verordnung (EG) Nr. 577/98 des Rates vom 9. März 1998 zur Durchführung einer Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte in der Gemeinschaft.

Die vorgeschlagene Änderung entspricht dem geltenden europäischen Recht, sie trägt allerdings einer Empfehlung des Statistischen Amtes der Europäischen Union (EUROSTAT) von 2009 nicht Rechnung, wonach zur Qualitätsverbesserung für die Arbeitskräfteerhebung eine Auskunftspflicht eingeführt werden soll.

6 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Revisionsvorlage bezweckt eine Änderung bisheriger Bestimmungen und stützt sich – wie die geltenden Bestimmungen – auf die im Ingress des Bundesstatistikgesetzes genannten Verfassungsbestimmungen.

¹ Vgl. das am 1. Januar 2007 in Kraft getretene Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik (SR 0.431.026.81). Der Anhang A wurde mit dem am 21. November 2008 angenommenen Beschluss Nr. 2/2008 des Statistikausschusses geändert (AS 2009 1041).