

Verwaltungsregister als Datenbasis der empirischen Sozialforschung

In den letzten Jahren wurden Verwaltungsregister vermehrt zu Statistikzwecken herangezogen. Das BSV hat dabei eine Vorreiterrolle gespielt, insbesondere durch die Verwendung von Steuerdaten aus mehreren Kantonen zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation verschiedener Risikogruppen. Im Folgenden werden die Vor- und Nachteile der Nutzung von Verwaltungsregistern aufgezeigt und einige Denkanstösse für die Zukunftsperspektiven in der Forschung gegeben.



Philippe Wanner
Universität Genf

Das erste zu Statistikzwecken herangezogene umfassende eidgenössische Register war das Zivilstandsregister. Es wurde vom Eidgenössischen Statistischen Büro (dem Vorgänger des Bundesamtes für Statistik) ab 1876 zur Ermittlung der Anzahl Geburten, Todesfälle, Ehen und später auch Scheidungen ausgewertet. Anhand dieser Daten wurden

aggregierte Tabellen zu den Ereignissen und ihren Merkmalen (Geburtsort, Alter beim Tod, Todesursache usw.) erstellt. Knapp hundert Jahre später wurden diese Informationen 1969 erstmals in Form von Einzeleinträgen auf Computern gespeichert.

In den letzten 40 Jahren ist die Zahl der Verwaltungsregister stark ange-

stiegen. Sie werden seither nahezu systematisch für Forschungszwecke genutzt. Gleichzeitig werden traditionelle Erhebungsmethoden wie Volkszählungen, die durch die Auswertung von Verwaltungsregistern teilweise ersetzt wurden, aufgegeben.

Die zunehmende Nutzung von Verwaltungsregistern in der sozialpolitischen Forschung und Planung ist nicht nur auf die Modernisierung der Datenbearbeitungssysteme (und die Abschaffung der Papierregister, die schrittweise durch Computerdatenbanken ersetzt werden) zurückzuführen. Sie ist auch eine Folge der rasanten Entwicklung der Computertechnologie, mit der umfassende, meist grosse Datenbanken bequem bearbeitet werden können. Dadurch sind auch die Kosten für die Datenerfassung stark gesunken. Das Bundesstatistikgesetz empfiehlt im Übrigen in Artikel 11 implizit die Verwendung von Verwaltungsregistern zu Statistikzwecken und regelt mit Artikel 14a die zwischen den Registern erlaubten Datenverknüpfungen.¹

Der Einfluss der neuen Datenträger auf die Forschung wird im Folgenden anhand von mehreren Studien (vgl. Kasten), die im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) durchgeführt wurden und die mit den Verwaltungsregistern der Sozialversicherungen verknüpfte Daten verwendet haben, aufgezeigt.

Die Funktion der Verwaltungsdaten zur Ermittlung der sozioökonomischen Situation von Rentnerinnen und Rentnern

Aufgrund des Reformbedarfs der 1. Säule interessierte sich das BSV u.a.

¹ SR 431.01

Studien auf der Grundlage von Steuerdaten, die mit den Verwaltungsregistern der Sozialversicherungen verknüpft wurden (E-Berichte: www.bsv.admin.ch → Praxis → Forschung → Forschungsberichte)

Wanner, Philippe und Sarah Fall, *La situation économique des veuves et des veufs*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 5/12.

Wanner Philippe und Marco Pecoraro, *La situation économique des rentiers AI*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 3/12.

Wanner Philippe, *La situation économique des ménages monoparentaux et des personnes vivant seules dans le canton de Berne*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 1/12.

Wanner Philippe und Alexis Gabadinho, *Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 1/08.

Wanner Philippe und Marco Pecoraro, *La situation économique des Valaisans âgés de 60 à 70 ans. Une étude pilote effectuée à l'aide de données appariées provenant de diverses sources*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 3/04.

für die finanzielle Situation von AHV- und IV-Rentnerinnen und -Rentnern, aber auch von Einzeltern- oder Einpersonenhaushalten und von Erwerbstätigen. Ziel ist es, die 1. Säule, unter Berücksichtigung des begrenzten finanziellen Rahmens der AHV und IV, besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung auszurichten.

Das BSV hat dazu verschiedene spezifische Erhebungen durchführen lassen und dabei schwerpunktmässig Informationen aus den Verwaltungsregistern der Sozialversicherungen (individuelle Konten, Rentenregister, Register der Ergänzungsleistungen) mit Daten der Steuerregister aus neun repräsentativ ausgewählten Schweizer Kantonen (Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Neuenburg,

Nidwalden, St. Gallen, Tessin und Wallis) verknüpft. Dadurch liessen sich für jede steuerpflichtige Person die Angaben aus den verschiedenen Registern zusammenführen und eine breite Auswahl an Variablen (vgl. Tabelle **T1**) ableiten.

Der gewählte Ansatz ermöglichte den Vergleich der personenbezogenen Informationen über mehrere Jahre hinweg. Im vorliegenden Fall wurde auf das Jahr 2006 abgestellt, weil dadurch sowohl in Bezug auf die Steuerregister als auch auf die beitragspflichtigen Einkommen ein gewisser zeitlicher Abstand gewährleistet war (untersucht wurde der Zeitraum von 1998 bis 2006). Damit konnte beispielsweise die Einkommensentwicklung vor einem Bruch in der Lebenssituation (Erwerbsunfähigkeit, Verwitwung oder Scheidung) überprüft werden.

Die verwendeten Daten wurden von den Kantonen in voneinander abweichenden Formaten geliefert. Sie

mussten vereinheitlicht werden. Dabei galt es, Unterschiede bei der Datenbearbeitung sowie bei den Konzepten und Definitionen zu berücksichtigen. Die Arbeit war aufwendig und iterativ. Es kam vor, dass sich während der Analysen die Definition neuer Indikatoren aufdrängte und die Arbeit weiter hinten wiederaufgenommen werden musste. Die Harmonisierungsarbeiten sind in einem technischen Bericht² beschrieben.

Vorteile und Grenzen

Der auf den Verwaltungsregistern basierende Ansatz bringt zahlreiche, nachfolgend beschriebene Vorteile. Er stellt die Forschenden aber auch vor viele Herausforderungen, die in diesem Artikel ebenfalls näher erläutert werden.

Eine Ergänzung zur repräsentativen Umfrage

Ist ein Bundesamt oder eine Universität der Meinung, ein gesellschaftliches Thema erfordere ein Monitoring, wird gewöhnlich eine Umfrage durchgeführt oder eine bestehende Erhebung herangezogen und der Fragebogen entsprechend angepasst. Der Vorteil der Erhebung besteht darin, dass die Fragestellung zielgerichtet und fokussiert angegangen werden kann. Umfragen sind allerdings teuer und erfordern manchmal komplexe Techniken. Ausserdem sind sie anfällig auf Antwortausfälle und Stichprobenverzerrungen. Bei schwach ausgeprägten Phänomenen ist die Durchführung gezielter Umfragen überdies mit hohen Kosten verbunden.

In manchen Fällen ist die Nutzung von Verwaltungsregistern eine interessante Alternative, da die für die Beantwortung der Forschungsfragen benötigten Informationen bereits darin enthalten sind. Zudem ist ihre Beschaffung günstiger, sie müssen nicht speziell erfasst werden und sind meistens vollständig.³ Die Verwaltungsdaten erlauben deshalb genaue

2 Wanner, Philippe, *Harmonisation de données fiscales de neuf cantons* (nur in elektronischer Form erhältlich). Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 3/13: www.bsv.admin.ch → Praxis → Forschung → Forschungsberichte

In den verwendeten Registern verfügbare Variablen

T1

Soziodemografische Gruppe	Einkommen	Vermögen
Geschlecht	Erwerbseinkommen	Wertschriften und Kapitalanlagen
Alter	Renteneinkommen aus der 1., 2. und 3. Säule	Übriges Vermögen (bewegliches Vermögen, liquide Mittel usw.)
Zivilstand	Vermögenserträge (Wertschriften usw.)	Unbewegliches Vermögen
Anzahl und Alter der Kinder	Übriges Einkommen (Taggelder, Lotteriegewinne)	
Wohnstatus (Eigentum oder Miete)	Unterhaltsbeiträge für Kinder und/oder Ex-Frau	
Wohngemeinde	Ergänzungsleistungen (1. Säule) Hilflosenentschädigung Beitragspflichtiges Einkommen (gemäss Zusammenruf der individuellen Konten, ZIK)	

und umfassende Analysen sozialer oder wirtschaftlicher Aspekte. Es sind jedoch nicht alle gesellschaftlichen Phänomene administrativ erfasst und der Informationsgehalt der Register ist häufig begrenzt, weil die Angaben ein spezifisches Informationsbedürfnis der registrierenden Behörde abbilden und ihre Zusammenstellung in der Regel nicht forschungsspezifischen Überlegungen unterliegt.

In Anbetracht ihrer unterschiedlichen Perspektiven heben sich die traditionellen Instrumente und die Register nicht gegenseitig auf, sondern sie ergänzen sich. Letztere haben die Analysemöglichkeiten zwar erweitert, einige gesellschaftliche Probleme müssen aber dennoch weiterhin mit traditionellen Ansätzen untersucht werden.

Ein Beispiel für die gegenseitige Ergänzung der Register und der traditionellen Ansätze sind die unterschiedlichen Informationen, die diese zum Status der Pensionierten erfassen. So geben die Steuerregister zwar Auskunft über allfällige auch nach Erreichen des Rentenalters erzielte Erwerbseinkommen und messen somit genau seine wirtschaftlichen Auswirkungen. Die begleitenden gesundheitlichen, sozioökonomischen und beruflichen Faktoren lassen sich jedoch erst mit einer Ad-hoc-Umfrage erfassen. Um die Informationen aus den Steu-

registern zu ergänzen, hat das BSV, ergänzend zu den Informationen aus den Steuerregistern, zwei Erhebungen zur Stellung der Pensionierten durchführen lassen und publiziert.⁴

Verwaltungsdaten sind nur dann nützlich, wenn klar ist, dass auch ihre Aussagekraft begrenzt ist. Die Register liefern zwar wesentliche Fakten, allerdings reichen diese nicht immer aus, um ein bestimmtes Verhalten, wie den Vorbezug der Altersrente oder die Arbeitsmarktfähigkeit einer Witwe zu erklären.

Ausrichtung der Fragestellungen auf die vorhandenen Daten

Verwaltungsregister verlangen von den Forschern eine andere Untersuchungsplanung als Ad-hoc-Erhebungen, da die Forschenden die Fragestellung und die Auswertungsmethode an die Daten anpassen müssen und nicht umgekehrt. Wie sich bei der Analyse der Steuerdaten gezeigt hat, kann dieses Vorgehen aus verschiedenen Gründen frustrierend sein.

Referenzeinheit der Steuerregister sind die Steuerpflichtigen (Alleinstehende oder Ehepaare). Deshalb liess sich nicht eruieren, ob mehrere **Steuerpflichtige** in einem Haushalt lebten. Folglich war es auch nicht möglich, das Gesamteinkommen von Haushalten mit mehreren Steuer-

pflichtigen (z.B. unverheiratete Paare) zu ermitteln, die ihre Einkommen zum Bestreiten ihrer Ausgaben zusammenlegen.

Eine zweite Limitierung für die Forschenden ergab sich aus den in den Registern enthaltenen Informationslücken. Diese verunmöglichten die exakte Messung gewisser Fragestellungen. In den für das BSV durchgeführten Studien wurden die Renten der 1. Säule, die Ergänzungsleistungen und die Hilflosenentschädigungen (in den Verwaltungsregistern der Sozialversicherungen verfügbar) sowie die Erwerbseinkommen, die Renten aus der beruflichen Vorsorge und die Vermögenserträge berücksichtigt. Nicht enthalten waren hingegen die steuerfreien kantonalen Sozialtransfers (hauptsächlich die Sozialhilfe). Diese Lücke führte dazu, dass die finanziel-

³ Quellen- und pauschalbesteuerte Personen sind nicht in den Steuerregistern verzeichnet. Vor kurzem in die Schweiz eingereiste ausländische Personen und im Ausland erwerbstätige Schweizerinnen und Schweizer sind somit nicht erfasst, wodurch sich das Spektrum verkleinert. Die Register der Sozialversicherungen sind hingegen vollständig.

⁴ Trageser, Judith et al., *Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 1/12; Wanner Philippe und Alexis Gabadinho, *Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 1/08. Beide: www.bsv.admin.ch → Praxis → Forschung → Forschungsberichte

le Situation der Haushalte vor den kantonalen Transfers beschrieben und damit das Einkommen der ärmsten Bevölkerung unterschätzt wurde.⁵

Aus dem gleichen Grund beeinflussen die verwendeten Registerdaten auch die Auswahl der analysierten Indikatoren. So liefern Steuerdaten beispielsweise keine Angaben zu den finanziellen Bedürfnissen der Personen, sondern nur Informationen zu deren Einkommen. Die Analyse musste sich daher auf die Einkommensdaten stützen und sich mit der Berechnung prozentualer Schwellenwerte (z.B. 50% des Medianeinkommens) begnügen, um den Lebensstandard der einzelnen Steuerpflichtigen einzuschätzen.

Schliesslich bleibt darauf hinzuweisen, dass es sich bei einigen Registerdaten wie zum Beispiel den Steuerdaten um sensible Informationen handelt. Wenn die Regeln zum Schutz der personenbezogenen Daten nicht verletzt werden sollen, müssen Anonymisierungsverfahren angewendet und der Zugriff eingeschränkt werden.

Erwartete Weiterentwicklung in den nächsten Jahren

Trotz dieser Einschränkungen wird die Anzahl der auf Verwaltungsregist-

tern basierenden Studien höchstwahrscheinlich markant zunehmen, dies aus zwei Gründen. Erstens werden Datenverknüpfungen durch die Einführung der anonymen AHV-Nummer, die sich schrittweise als gemeinsame Norm vieler Register durchsetzt, erleichtert. Dadurch wird die Datenqualität verbessert und die Anzahl der verfügbaren Informationen erhöht. Am Beispiel der für das BSV durchgeführten Studien bedeutet dies, dass es künftig möglich sein wird, aus der Sozialhilfestatistik Informationen zur kantonalen Sozialhilfe sowie für Personenstichproben Angaben zum beruflichen Status und zur Ausbildung (aus der jährlichen Strukturerhebung) zu erhalten. Dadurch könnte nicht nur die wirtschaftliche Situation besser erfasst werden, es wäre auch möglich, die Einflussfaktoren im Detail zu analysieren.

Zweitens eröffnet das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister⁶ neue Perspektiven. Im Register sind alle in der Schweiz wohnhaften Personen verzeichnet und bezüglich ihrer Wohnform erfasst. Dadurch lassen sich anhand der Registerdaten Haushalte nach-

Allmählich werden auch Längsschnittstudien oder chronologische Studien mit längerer Beobachtungszeit möglich sein. Dadurch kann ein Phänomen oder ein Aspekt nicht mehr nur für einen bestimmten Zeit-

punkt beschrieben, sondern auch seine Entwicklung in kollektiver und individueller Hinsicht gemessen werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die in den letzten Jahren vom BSV in Auftrag gegebenen, auf Steuerregister gestützten Untersuchungen ein wichtiger Meilenstein für das Verständnis der sozioökonomischen Situation der Bevölkerung sind. Durch die Verwendung der Daten von über 1,5 Millionen Steuerpflichtigen und mehrerer Dutzend Variablen wurde zudem der Nutzen der Verwaltungsregister zur Erklärung sozialer Phänomene erkannt. Die Untersuchungen öffnen den Weg für weitere, auf Verwaltungsregistern basierende Studien auf Kantons- oder Bundesebene.

5 Um diesem Problem teilweise zu begegnen, wurden Indikatoren der Einkommensaufteilung (Median, 1. und 3. Quartil) verwendet. Dort, wo Mittelwerte berechnet wurden, wurden jeweils zehn Prozent am oberen und unteren Ende der Verteilung ausgeklammert.

6 SR 431.02

Philippe Wanner, Professor am Institut für Demografie- und Lebenslaufforschung der Universität Genf
E-Mail: Philippe.Wanner@unige.ch