



# Was nutzt der Zensus den Kommunen?

**Thomas Schwarz, Stuttgart**

**DAGStat-Symposium am 8. April 2011 in Berlin**

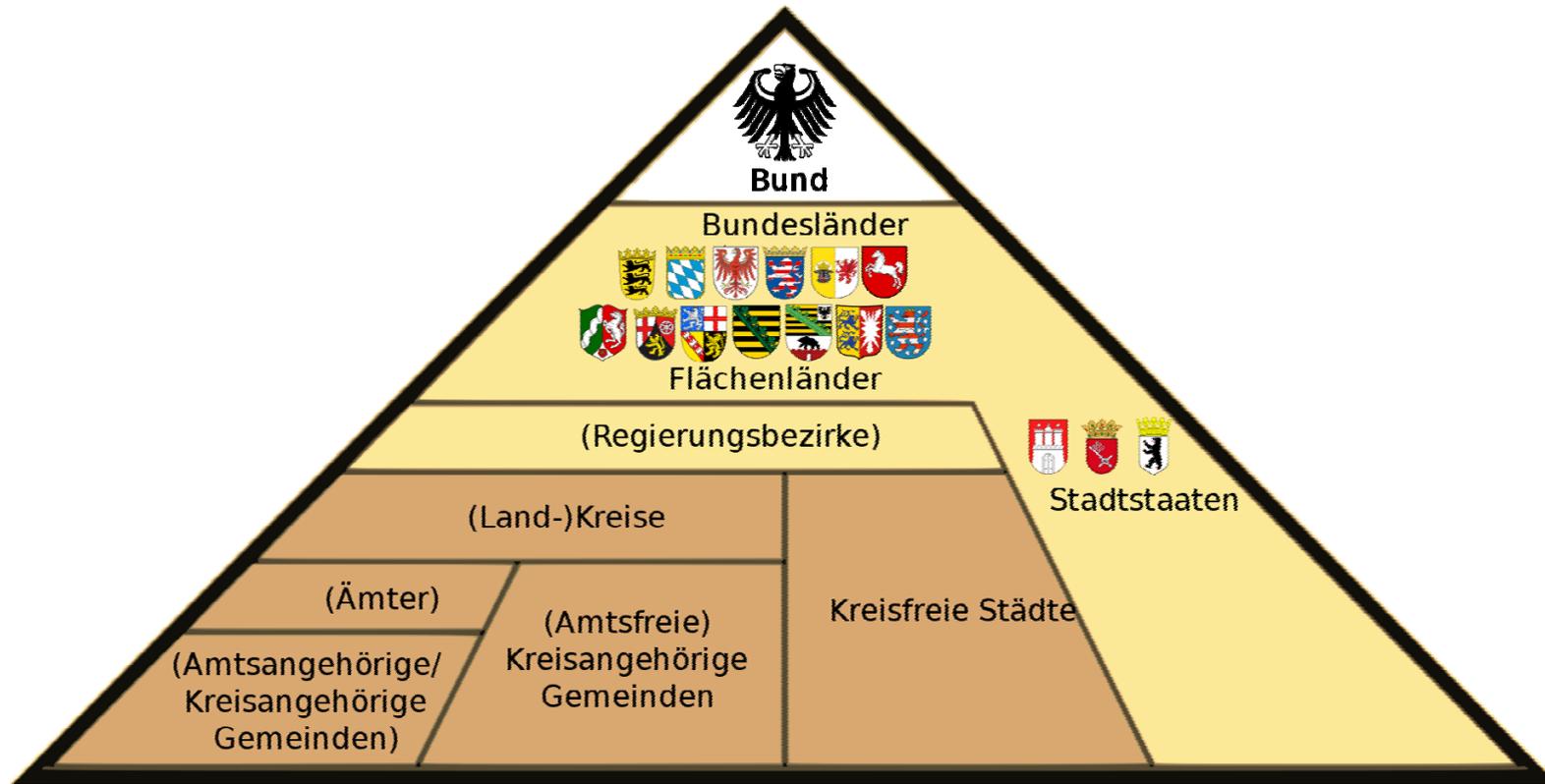


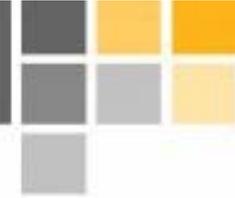
## Gliederung

- Stellung und Aufgaben der Kommunen
- Verfassungsrechtliche Grundlagen des kommunalen Datenbedarfs
- Besonderheiten des Datenbedarfs der Kommunalstatistik
- Kommunalstatistische Verfahren mit kleinräumigem Bezug
- Zensusnutzen für die Kommunen
  - Einwohnerzahl, Zahl der Haushalte
  - Eckdaten Erwerbspersonen und Erwerbstätige
  - Gebäude- und Wohnungsdaten
  - Verknüpfung der bevölkerungsstatist. Registerdaten mit den GWZ-Daten
  - Demografische, bildungs- und erwerbsbezogene statistische Strukturdaten
- Zusammenfassung und Ausblick



## Administratives System der Bundesrepublik Deutschland





# Die Raumgliederung in Stuttgart

Landeshauptstadt Stuttgart

576.031 Einwohner, Stand 31.01.2011



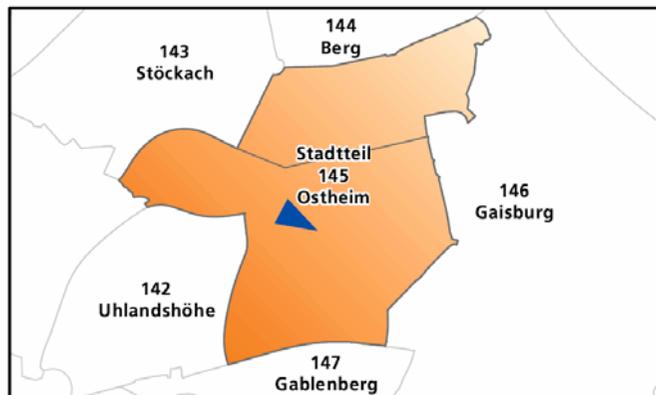
23 Stadtbezirke

6.400 bis 67.800 Einwohner



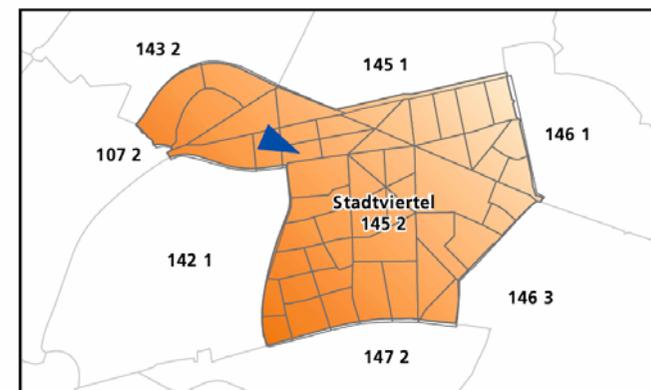
152 Stadtteile

150 mit 13 bis 17.000 Einwohnern



319 Stadtviertel

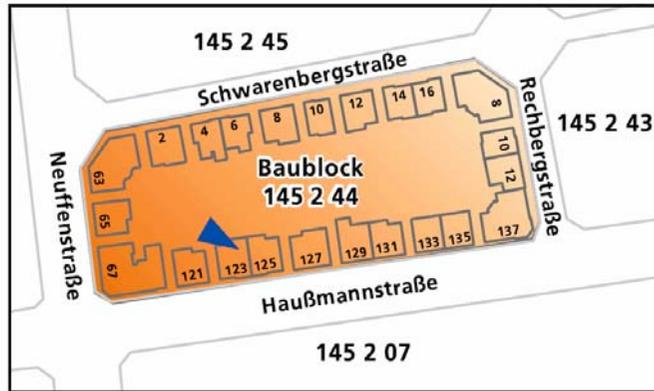
299 mit 1 bis 11.200 Einwohnern



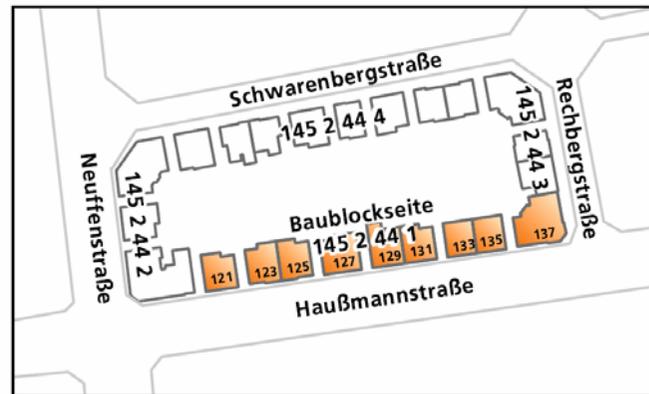


# Die Raumgliederung in Stuttgart

ca. 6000 Baublöcke  
darunter 5300 mit 1 bis 1650 Einwohnern



ca. 16000 Baublockseiten  
darunter 13400 mit 1 bis 1080 Einwohnern





## Stellung und Aufgaben der Kommunen

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

(Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz)

Die Kommune existiert als eigenständige politische Ebene mit eigener inhaltlicher Zuständigkeit, eigener Aufgabenerfüllung, eigener Finanzwirtschaft und eigenem politischen Willensbildungsprozess, die aber nicht Staatsqualität haben.

Kommunen sind im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung für die Flächennutzungsplanung als Teil der Bauleitplanung zuständig. Kommunen sind zuständig für die Daseinsvorsorge, Infrastrukturplanung, Wirtschaftsförderung und Sozial- und Kulturplanung.



## Verfassungsrechtliche Grundlagen des kommunalen Datenbedarfs

Für die sinnvolle und verantwortliche Wahrnehmung anerkannter Selbstverwaltungsaufgaben brauchen die Kommunen die erforderlichen Daten.

Eine Kommunalstatistik ist Vorbedingung für eine kommunale Planung. Kommunen haben nicht nur das Recht die erforderlichen Daten zur Aufgabenerfüllung zu beschaffen (gemeindliche Informationshoheit), sondern die Pflicht um der Gemeinwohlverpflichtung und der Verpflichtung zum wirtschaftlichen Handeln entsprechend der Gemeindeordnung nachzukommen.

Zitiert aus: Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim: Volkszählungsurteil und Städtestatistik

Die Bereitstellung der erforderlichen Daten kann freilich die Kommunalstatistik mangels Gesetzeskompetenz nicht bzw. nur sehr begrenzt selbst bewerkstelligen.



## Verfassungsrechtliche Grundlagen des kommunalen Datenbedarfs

Die Besonderheit des Datenbedarfs der Kommunen ist der kleinräumige Raumbezug, der bis auf die Ebene Adresse/Gebäude, bisweilen sogar bis zur Wohneinheit im Gebäude reicht.

Straße und Hausnummer, die im staatlichen Bereich nur als Hilfsmerkmale erforderlich sind, haben für die Kommunen den Rang von Erhebungsmerkmalen.

„Geraten die Anforderungen des Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG (informationelle Selbstbestimmung) und der Art. 28 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 20 GG (Kommunale Selbstverwaltung) miteinander in Konflikt, so darf nicht einseitig dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Vorrang gegeben werden.“ (H. H. von Arnim)

Die Kommunen sind in der Lage, den Belangen der Anonymisierung der kleinräumigen Daten durch eine wirksame Abschottung in den abgeschotteten Statistikstellen gerecht zu werden.



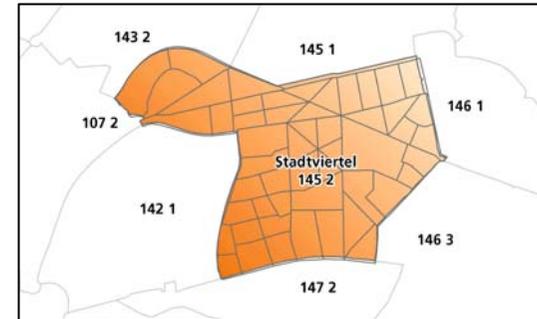
## Untergemeindliche Gliederungsebenen (Beispiel Stuttgart)



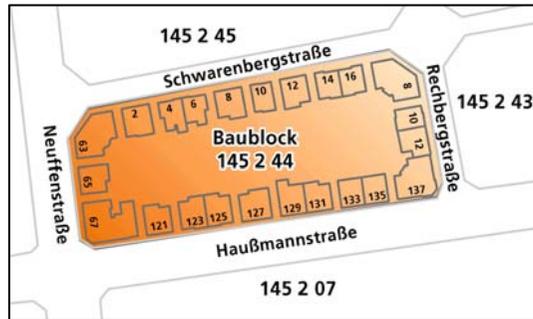
Stadtbezirke



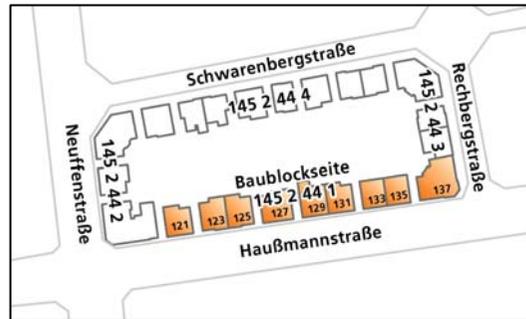
Stadtteile



Stadtviertel



Baublöcke



Baublockseiten



Gebäude

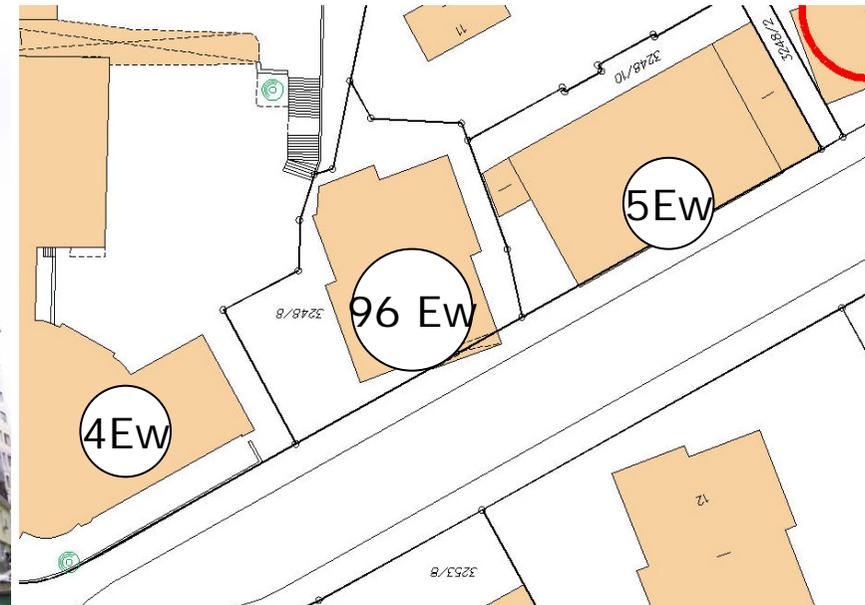


# Heterogene Baublockseiten





# Heterogene Baublockseiten





## Informationsbedarf und Informationsquellen der Kommunalstatistik

Im Zuge der Etablierung einer umfassenden räumlichen und bereichsübergreifenden Stadtentwicklung in den größeren deutschen Städten in den letzten Jahrzehnten entwickelte sich ein steigender Datenbedarf zur systematischen und vergleichenden Stadtbeobachtung.

Begünstigt durch die rasante Entwicklung der IT-Infrastruktur hat sich die Kommunalstatistik seit den 80er-Jahren eine eigene leistungsfähige Statistikinfrastuktur aufgebaut. Auch das Ausbleiben regelmäßiger Datenlieferungen der staatlichen Statistik (Volkszählungen, GWZ, AZ, HGZ, Handwerkszählung) spielte eine katalytische Rolle.

Eine sehr wichtige Rolle zur Erschließung, Aufbereitung und Analyse von Datengrundlagen (i.d.R. aus Verwaltungsverfahren) nimmt der 1982 gegründete KOSIS-Verbund mit rund 150 Städten als Mitglieder wahr.

Durch Ressourcenbündelung werden auch mittelgroße Städte in die Lage versetzt, komplexe Statistikverfahren einzusetzen und es erfolgt eine standardisierte und damit interkommunal vergleichbare Datenerschließung.



## Kommunalstatistische Verfahren mit kleinräumigem Bezug

### a) aus Verwaltungsregistern

- Einwohnerstatistik (Bestand und Bewegung)
- Haushaltegenerierung
- Ableitung des Migrationshintergrundes
- Kleinräumige Bevölkerungsprognose
- Kfz-Statistik
- Sozialhilfe
- Verkehrsunfalldaten
- Flächennutzung
- Jugendgerichtshilfe
- Schulstatistik

### b) aus Registern der BA

- Arbeitslosigkeit, Grundsicherung, Sozialvers. Beschäftigte

### c) aus Registern der Finanzverwaltung

- Einkommensteuerstatistik



## Kommunalstatistische Datenquellen der staatlichen Statistik

- Mikrozensus  
(soweit eine Stadt eine Anpassungsschicht bildet; ca. 50 Städte)
- VGR für kreisfreie Städte

### Fazit

Die Kommunalstatistik „tut was sie kann, innovativ und kreativ“ in Eigenregie, um die notwendigen Daten bereitzustellen oder staatliche Daten zu nutzen.

Die Bereitstellung standardisierter, stichtagsgleicher Daten für alle größeren Städte und erst recht für alle Kommunen in einer für Vergleichszwecke erforderlichen Qualität ist nicht leistbar.



## Zensusnutzen für die Kommunen

### Einwohnerzahl

Die Korrektur der amtlichen Einwohnerzahl durch den Zensus ist prinzipiell auch im Interesse der Gemeinden, um eine vergleichbare und „verteilungsgerechtere“ Basis zu haben. Daneben ist die Zahl der Einwohner die elementare Eckzahl und Bezugsgröße der Statistik.

### Haushalte

Die Zahl der (Privat-)Haushalte in der erforderlichen Gliederungstiefe ist ebenfalls eine elementare statistische Bestands- und Bezugszahl (durchschnittliche Haushaltsgröße, Wohnungsdichte, Wohnungsversorgungsgrad u.v.m.).

Die größeren Städte generieren ihre Haushaltszahlen laufend und erhalten durch den Zensus (voraussichtlich leicht) korrigierte Zahlen; Städte in der Mikrozensus-anpassungsschicht verfügen ohnehin laufend über HH-Zahlen (allerdings mit anderer Definition).

Die Zahl der Wohnungen im Gebäude aus der GWZ kann zur Optimierung der kommunalen Haushaltegenerierung herangezogen werden. Daher besteht ein Nutzen für die größeren Städte in einer Korrektur ihrer Haushaltegenerierungsergebnisse und der Bereitstellung flächendeckender Zahlen (für Regional- und Städtevergleiche).



## Eckdaten Erwerbspersonen und Erwerbstätige nach der Stellung im Beruf

Der Zensus liefert die Zahl der Erwerbspersonen und Erwerbstätigen nach der Stellung im Beruf in der erforderlichen Gliederungstiefe.

Nutzen für die größeren Städte liegt in der Korrektur laufend vorhandener BA-Zahlen (Arbeitslose/Umschüler) und sozialversicherungspflichtig Beschäftigter sowie in der zusätzlichen Lieferung der Zahl der Beamten.

Manko: Zahl der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen fehlen in untergemeindlicher Tiefe.



## Gebäude- und Wohnungsdaten

Die GWZ liefert Eckdaten: Zahl der Wohngebäude und Zahl der Wohnungen in der erforderlichen Gliederungstiefe.

Nutzen: Korrektur der laufend fortgeschriebenen Eckdaten der Baufertigstellungsstatistik (Korrekturbedarf v.a. bei der Zahl der Wohnungen).

Darüber hinaus: Kommunen erhalten erstmals seit 1987 wieder kleinräumige Gebäude- und Wohnungsbestandszahlen und Strukturdaten zu den Gebäuden und Wohnungen.



<b>Auswertungsmerkmale Zensus 2011</b> <b>Wohnen</b>	(Stadt-)Kreis (NUTS 3)	Gemeinde > 10 000 (LAU 2)	Gemeinde < 10 000 (LAU 2)	Unter- gemeind- lich
<b>Gebäude</b>  Art des Gebäudes  Gebäudetyp  Zahl der Wohnungen  Baujahr des Gebäudes  Eigentumsform  Heizungstyp	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>



Auswertungsmerkmale Zensus 2011	(Stadt-)Kreis (NUTS 3)	Gemeinde > 10 000 (LAU 2)	Gemeinde < 10 000 (LAU 2)	Unter- gemeind- lich
<b>Wohnen</b>				
<b>Wohnung</b>				
Gebäudetyp der Wohnung	●	●	●	●
Eigentumsverhältnisse der Wohnung (z. B. Privat, privatwirtschaftlich)	●	●	●	●
Art der Wohnungsnutzung (z. B. Eigentum, Leerstand)	●	●	●	●
Fläche	●	●	●	●
Zahl der Räume	●	●	●	●
WC-Ausstattung vorhanden	●	●	●	●
Bad-Ausstattung vorhanden	●	●	●	●
Belegung der Wohnung (Personenzahl)	●	●	●	●
Wohnungstyp (z. B. Ferienwohnung)	●	●	●	●



## Gebäude- und Wohnungsdaten

Die Daten der GWZ sind für viele kommunalstatistische Fragestellungen relevant; z.B.

- Räumliche Einordnung der Bautätigkeit  
(in den Gebieten der Bauleitplanung, im Bestand, Nachverdichtungen im Gebäude)
- Exakte Gebietsabgrenzung für städtebauliche Entwicklungs- und Erneuerungsgebiete
- Einhaltung vordefinierter minimaler Dichtewerte zur Gewährleistung wirtschaftlicher stadtechnischer Daseinsvorsorge (in schrumpfenden Städten)
- Einschätzung der Durchmischung von Quartieren mit Wohn-/Nichtwohngebäuden oder Eigentum/Nichteigentum (Erhaltungsgebiete)
- Kleinräumige Daten zur Heizungsart Indikator für stadtklimatologische Fragestellungen  
(Abschätzung des Investitionsbedarfs für Kommunen bzw. –potentials für Handwerker)
- Abschätzung der Wohnraumbeanspruchung auf dem freien Markt durch ausländische Streitkräfte bzw. Diplomaten
- Optimierung der Stichprobenziehung beim Mietspiegel (Marktrelevanz der Gebäudealterstypen, Ausschlussmöglichkeit Eigentümergebäude)



## Gebäude- und Wohnungsdaten

### Versäumnisse:

Erhebung nur der Heizungsart schränkt Aussagekraft stark ein; es fehlen zeitgemäße Daten zur Energieart, Warmwasserversorgung, energetische Sanierungsmaßnahmen.

Sehr bedauerlich ist Verzicht auf Frage nach Mietpreishöhe (wichtiges Auswahlkriterium für Förderprogramme, wohnungspolitische Steuerungsmaßnahmen; würde die Aufstellung eines einfachen Mietspiegels erlauben).

Die Daten dürfen auf Gebäudeebene nur zwei Jahre gespeichert bleiben, damit scheidet der Aufbau einer Gebäude- und Wohnungsdatei auf der Basis der GWZ aus (kein nachhaltiger Einsatz von Steuermitteln).



## Verknüpfung der bevölkerungsstatistischen Registerdaten des Zensus mit den GWZ-Daten

Mit der Verknüpfbarkeit der registergestützten Bevölkerungsstrukturdaten des Zensus und der GWZ-Daten ergibt sich eine deutlich verbesserte Datenlage für die Kommunen und für Investoren, relevante Themen der Wohnungsmarktbeobachtung und Wohnungsversorgung zu analysieren.

- Sind alle Haushalte mit Wohnraum versorgt?
- Wohnflächenversorgung nach Quadratmetern/Räume pro Person, Eigentumsverhältnis, Ausstattungsqualität der Wohnung differenziert nach sozioökonomischen Status der Bewohner (Staatsangehörigkeit, Migrationshintergrund, Alter, Familienstand, Erwerbsstatus, Schul- und Berufsabschluss)
- Hinweise auf kommunalen Förder-/Steuerungsbedarf (z.B. Eigentumsförderung in bestimmten Gebieten, Förderung altersgerechter Wohnungen in unterversorgten Gebieten) und auf zielgruppenspezifischen Wohnungsbedarf zur Minimierung des Investitionsrisikos
- Wo wird in absehbarer Zeit Wohnraum durch ältere Menschen frei gemacht?  
(leider liefert GWZ keine Daten zur Alterstauglichkeit der Wohnungen)
- Wo gibt es Leerstände mit welcher Gebäude- und Wohnungsstruktur?  
(leider wurde auf Erhebung der Dauer des Leerstands verzichtet, da dies Hinweise über Art und Motiv des Leerstands gibt)



<b>Auswertungsmerkmale Zensus 2011</b> Bevölkerung	(Stadt-)Kreis (NUTS 3)	Gemeinde > 10 000 (LAU 2)	Gemeinde < 10 000 (LAU 2)	Unter- gemeind- lich
<b>Personenmerkmale</b>  Alter  Geschlecht  Staatsangehörigkeit (auch nach Ländern)  Zahl der Staatsangehörigkeiten  Religionszugehörigkeit RK, EV, Sonstige, Keine Hauptgruppen Bekenntnisse, Glaubensrichtungen  Familienstand ledig/verh./verw./gesch./Lebenspartnerschaft + nichteheliche Lebensgemeinschaften	● ● ● ● ● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ● ● ● ● ●



Auswertungsmerkmale Zensus 2011	(Stadt-)Kreis (NUTS 3)	Gemeinde > 10 000 (LAU 2)	Gemeinde < 10 000 (LAU 2)	Unter- gemeind- lich
<b>Bevölkerung</b>				
Migrationshintergrund Gesamt ohne/mit differenziert nach eigener Erfahrung	● ●	● ●	● ●	● ●
Migrationshintergrund Geburtsland EU, Europa, Rest, Länder, Herkunftsland	● ●	● ●	● ●	● ●
Migrationshintergrund Jahr des Zuzugs	●	●	●	●
Migrationshintergrund Aufenthaltsdauer D	●	●	●	●
Migrationshintergrund Herkunftsland Eltern	●	●	●	●
Migrationshintergrund Jahr der Ankunft Eltern	●	●	●	●
Migrationshintergrund Aufenthaltsdauer Eltern	●	●	●	●



<b>Auswertungsmerkmale Zensus 2011</b>  <b>Bevölkerung</b>	(Stadt-)Kreis (NUTS 3)	Gemeinde > 10 000 (LAU 2)	Gemeinde < 10 000 (LAU 2)	Unter- gemein- lich
<b>Personenmerkmale</b>  Berufsklassifikation SVB, Arbeitslos, Arbeitsförderung Alle Personen  Schüler nach Klassenstufen  Höchster Schulabschluss SVB, Arbeitslos, Arbeitsförderung Alle Personen  Höchster Berufsabschluss SVB, Arbeitslos, Arbeitsförderung Alle Personen	● ●  ●  ● ●  ● ●	● ●  ●  ● ●  ● ●	● ●  ●  ● ●  ● ●	● ●  ●  ● ●  ● ●

SVB = Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte



Auswertungsmerkmale Zensus 2011	(Stadt-)Kreis (NUTS 3)	Gemeinde > 10 000 (LAU 2)	Gemeinde < 10 000 (LAU 2)	Unter- gemeind- lich
<b>Bevölkerung</b>				
Stellung im Beruf SVB, Beamte, Arbeiter, Sonstige Arbeitnehmer, -geber, Selbst., Mith. Fam.	● ●	● ●	● ●	● ●
Wirtschaftszweig SVB Erwerbstätige	● ●	● ●	● ●	● ●
Arbeitsort SVB Erwerbstätige	● ●	● ●	● ●	● ●
Erwerbsstatus SVB, Arbeitslos, Arbeitsförderung Alle Personen (auch Nicht-Erwerbspersonen)	● ●	● ●	● ●	● ●

SVB = Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte



Auswertungsmerkmale Zensus 2011	(Stadt-)Kreis (NUTS 3)	Gemeinde > 10 000 (LAU 2)	Gemeinde < 10 000 (LAU 2)	Unter- gemeind- lich
<b>Bevölkerung</b>				
<b>Haushaltsmerkmale</b>				
Haushaltstyp	●	●	●	●
Haushaltsgröße	●	●	●	●
Stellung im Haushalt	●	●	●	●
Stellung in der Familie	●	●	●	●
Kernfamilientyp nach Familien	●	●	●	●
Kernfamilientyp nach Kindern	●	●	●	●
Kernfamiliengröße	●	●	●	●
Personenzahl in Wohnung	●	●	●	●



## Demografische, bildungs- und erwerbsbezogene statistische Strukturdaten

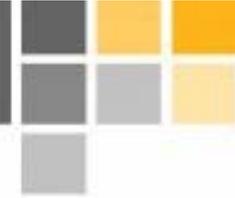
Umfassende bevölkerungs-, bildungs- und erwerbsbezogene Strukturdaten für Personen und Haushalte liefert der Zensus nur für Städte und Gemeinden ab 10 000 Einwohner pauschal auf der Gemeindeebene. Für Städte- und Regionalvergleiche ist das unter dieser Einschränkung ausreichend.

Da die abgeschotteten Statistikstellen auch Einzeldatensätze erhalten, lassen sich Personen- und Haushaltemerkmale beliebig verknüpfen und fragestellungsspezifisch aufbereiten (z.B. Fragen der haushaltstypspezifischen, geschlechtsspezifischen oder ethnischen Bildungsteilhabe).

Durch den Verzicht auf die Erhebung von untergemeindlichen bildungs- und erwerbsbezogenen Daten werden die Kommunen wesentliche Daten, die bisher zum Standardrepertoire von Volkszählungen gehörten, vorenthalten.

Kleinräumige bildungs- und erwerbsbezogene Daten sind z.B. zur Abgrenzung von Fördergebieten, zur Gebietspriorisierung oder zur Evaluierung von Förderprogrammen unverzichtbar. Dies ist einschneidend, da schon immer die soziale Kohäsion der Stadtgesellschaft, heute noch massiv verstärkt durch die EU-Politik, im Mittelpunkt der Kommunalpolitik stand.

Weitere Einschränkungen: Verzicht auf Erhebung von Pendlerdaten und Daten zur Verkehrsmittelwahl; dabei handelt es sich um Daten für grundlegende Fragestellungen kommunaler Verkehrs- und Umweltpolitik und Verkehrsinfrastrukturplanungen.



## Zusammenfassung

Unter der Voraussetzung des Erreichens der Qualitätsziele des Zensus bei der Feststellung der amtlichen Einwohnerdaten und der Erhebung der Fachdaten ist der stärkere Registerbezug und der damit verbundene deutlich geringere Organisationsaufwand für die Kommunen vorteilhaft.

Im Einzelnen stehen sich folgende Vor- und Nachteile des Zensuskonzeptes für die Kommunen gegenüber:

- + Korrektur der Eckdaten Einwohner, HH, Erwerbsperson, Erwerbstätige, Gebäude, Wohnungen
- ++ Zeitlich, fachlich und räumlich vergleichbare Eckdaten
- +/- Kleinräumig generierte Eckdaten haben für größere Städte nur für Vergleichszwecke Nutzen
- Keine Korrektur der Basisregister (insbesondere Melderegister)
- Erwerbs- und bildungsstatistische Daten liegen nicht untergemeindlich vor
- Wichtige Daten wie Pendler, Verkehrsmittelnutzung, Kaltmieten, moderne wohnungsstatistische Merkmale werden nicht erhoben
- ++ Kleinräumige GWZ-Daten liefern Basisinformationen über Wohnungsmarkt
- ++ Verknüpfbarkeit mit Personen- und Haushaltsmerkmalen ergibt eine zufriedenstellende Datenbasis für Wohnungsmarktbeobachtung
- ++ Lieferung der Volks- und Berufszählungsdaten auf Einzeldatenbasis und auf der Ebene der Gebäude
- Kurzes Zeitfenster für Auswertungen von zwei Jahren
- ++ GWZ-Daten werden auf Adressebene geliefert
- Keine dauerhafte Nutzung der GWZ als Basis für kommunale Gebäude- und Wohnungsdatei



## Ausblick

- Optimierung des Zensusnutzen durch Erarbeitung von Schätzverfahren zur besseren kleinräumigen Informationsversorgung

### **Künftiger Zensus:**

- Nutzenoptimierung durch Erhebung einiger zusätzlicher Merkmale
- Suche nach einer Lösung des kommunalen Erfordernisses, Einzeldatensätze und Daten auf Adressebene dauerhaft in abgeschotteter Statistikstelle zu speichern
- Schnellere Datenbereitstellung
- Melderegister und BA-Register müssen vor dem Zensus laufend optimiert werden; damit wären auch kürzere Zyklen für Lieferung von Eckdaten machbar
- Berücksichtigung der kommunalen Bedürfnisse bei der Erschließung von Verwaltungsdaten durch staatliche Statistik (v.a. Kleinräumigkeit)



**Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit!**