



VDSt

Verband Deutscher Stattestatistiker

aktuell

Nr. 1/2009

Viel Arbeit und wenig Nutzen – der Zensus 2011 aus Sicht der Stattestatistik

Deutschland zählt. Nach dem Willen der Bundesregierung beteiligt sich Deutschland an dem EU-weiten Zensus 2011. Übergeordnete Rechtsgrundlage ist die „Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen“. In Deutschland erfolgen bereits die organisatorischen und methodischen Vorbereitungen auf der Basis des „Zensusvorbereitungsgesetzes“ vom 8. Dezember 2007.

Im Dezember 2008 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines „Zensusgesetzes 2011“ beschlossen und in das Gesetzgebungsverfahren gegeben. Anders als bei der letzten Volkszählung (in Westdeutschland 1987) werden die Statistikatbestande überwiegend nicht flächendeckend primär erhoben. Soweit vorhanden

werden Verwaltungsregister – insbesondere des Meldewesens und der Bundesagentur für Arbeit – ausgewertet. Registerfehler und fehlende Merkmale werden mit Hilfe einer Haushaltsstichprobe ermittelt.

Für die Kommunen interessant ist die Gebäude- und Wohnungserhebung. Sie wird als Totalerhebung bei den Gebäudeeigentümern durchgeführt und verspricht deshalb auch verlässliche kleinräumige Ergebnisse für Teilräume der Stadt.

Im federalen System der Bundesrepublik Deutschland sind die Länder für die Durchführung des Zensus verantwortlich. Welche Rolle die Kommunen beim Zensus 2011 zu erfüllen haben, wird ihnen durch Landesrecht zugewiesen (*Datenlieferungen, Erhebungsstellen*).

Planungsdaten für Bund, Länder und Gemeinden. In der allgemeinen Begründung zum Zensusgesetz heißt es: „Der Zensus (Volkszählung) ist national wie international ein wesentliches Fundament der Statistik. Er liefert Basisdaten zur Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Wohnsituation, auf denen alle politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Planungsprozesse bei Bund, Ländern und Gemeinden ... aufbauen“.

Fachliches Minimalprogramm und mangelnde räumliche Tiefe zu Lasten der Kommunen. Leider hat sich der Bund bei der Umsetzung der EU-Verordnung auf ein Minimalprogramm zurückgezogen und darüber hinaus mit der gewählten Methode den Zensusnutzen für die Kommunen massiv eingeschränkt. In den Städten und Gemeinden sind die oben angespro-

chenen Planungsprozesse in der Regel kleinräumig. Die in Deutschland gewählte Zensusmethode schränkt aber gerade hier die Ergebnisse ein. Die Melderegister werden in den Kommunen schon seit Jahrzehnten als Planungsgrundlage genutzt. Der Zensus stiftet hier also keinen nennenswerten Nutzen. Anders die Gebäude- und Wohnungserhebung. Sie liefert kleinräumige Ergebnisse und erlaubt somit fragengerechte räumlich flexible Auswertungen und Analysen.

Leider überwiegt auch hier das Wasser im Wein. Wichtige Merkmale wie die Miethöhe und Angaben zum Modernisierungsstand und Energiestatus werden nicht erhoben, weil sie nicht zu den Pflichtmerkmalen der EU-Verordnung zählen. Die Gebaudeadresse wird mit Datenschutzargumenten als Erhebungs-

merkmal ausgeschlossen. Damit können auch diese Daten in den Kommunen keine nachhaltige Wirkung entfalten. Ihre Fortschreibung als statistische Gebäudedatei wird verunmöglicht. Die bei der Übernahme ohnehin schon zwei Jahre alten Daten werden zunehmend an Wert verlieren.

Vor diesem Hintergrund behält der VDSt Newsletter zum Zensus 2011 leider eine uneingeschränkte Aktualität. Einige Aspekte sollen hier noch einmal beleuchtet werden. Im Übrigen lohnt sich der Blick in VDSt *aktuell* Nr. 5/2008, zu finden unter

www.staedtestatistik.de

Zensusnutzen für Kommunen nur durch Nachbesserungen im Gesetzgebungsverfahren

Der Wert früherer Volkszählungen bestand darin, dass ein definiertes Merkmalspektrum durchgängig von einem städtischen Quartier – heute spricht man von Nachbarschaften – bis zur nationalen Ebene des Bundes vergleichbar erhoben wurde. So war etwa der erreichte Schulabschluss der Einwohner nicht nur für die Stadt im Ganzen bekannt, sondern auch für beliebige Stadtteile und Planungsräume. Dies wird beim Zensus 2011 nicht mehr möglich sein, sondern gilt nur noch für die Merkmale, die aus dem Melderegister gewonnen werden. Und selbst diese werden durch das statistische Korrekturverfahren in ihrer räumlichen Verteilung innerhalb der Stadt verfälscht.

Diese methodische Konsequenz ergibt sich aus dem deutschen Zensuskonzept. Sie kann bei dem fortgeschrittenen Gesetzgebungs- und Vorbereitungsstand als unabänderlich gelten. Um so wichtiger ist es, angesichts der immensen Kosten die dem Konzept innewohnenden Möglichkeiten zur Steigerung des Zensusnutzens auch konsequent zu nutzen. Dies geschieht im vorliegenden (Bundes-) Gesetzentwurf aus durchsichtigen Gründen der noch ungeklärten finanziellen Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern nicht.

Das deutsche Zensuskonzept erlaubt in zwei Modulen die Erweiterung des EU-Pflichtprogramms um wichtige nationale Grundlagendaten ohne eine nennenswerte Mehrbelastung der Auskunftgebenden: bei der Haushaltsstichprobe und der Gebäudeerhebung.

Gebäude- und Wohnungszählung (§6 EZensusG). In Deutschland gibt es keine flächendeckenden Register, denen man die von der EU geforderten Merkmale für Gebäude und Woh-

nungen entnehmen könnte. Deshalb wird diese Erhebung schriftlich bei den Eigentümern von Wohnraum durchgeführt.

Die Kommunalen Spitzenverbände haben frühzeitig darauf aufmerksam gemacht, dass das Zensuspflichtprogramm aus wohnungspolitischer Sicht der besonderen Bedeutung einer Gebäude- und Wohnungszählung insbesondere von dem Hintergrund der Klimaschutzdiskussion und der demographischen Entwicklung nicht in vollem Umfang gerecht wird.

Als notwendige zusätzliche Merkmale aus kommunaler – aber durchaus auch aus gesamtstaatlicher – Sicht wurden begründet:

- Wohnungs(kalt)miete
- eingesetzte Heizenergie
- Modernisierungsstand/Energiestatus
- Energieeffizienz (Wärmeschutz, Energiehaushalt, Umweltimmissionen)
- behinderten-/seniorenrechtliche Ausstattung (Barrierefreiheit, Aufzug)
- Leerstand (Dauer, Gründe).

Zensuskommission begründet nationale Gebäudedaten. Die vom Bundesinnenminister eingesetzte Zensuskommission zur wissenschaftlichen Begleitung und Beratung der amtlichen Statistik und der Bundesregierung zum Zensus 2011 hat eine Empfehlung abgegeben, welche weiteren Erhebungsmerkmale in das Erhebungsprogramm aufgenommen werden sollten. Vorgeschlagen wurden insgesamt neun Merkmale, davon zwei für die Gebäude- und Wohnungszählung. Die Bundesregierung hat übrigens sämtliche Vorschläge abgewiesen.

Von der Zensuskommission wurden die Merkmale „Energiequelle Heizung“ und „Net-

tokaltemiete“ vorgeschlagen und begründet. Die Bedeutung des Merkmals „**Energiequelle Heizung**“ wurde damit begründet, dass es wichtige umweltpolitische Informationen über die Verursachung von klimaschädlichen Treibhausgasen innerhalb des Bereichs Wohnen liefert. Darüber hinaus würde eine entsprechende Erhebung wichtige Informationen über die Verbrauchsstruktur liefern, die für die nachhaltige Absicherung der Energieversorgung und die verstärkte Einbindung regenerativer Energien zur Wärmeerzeugung von Interesse seien.

Der Vorschlag zur Erhebung des Merkmals „**Nettokaltemiete**“ wurde mit der praktischen Relevanz dieser Information für Planungspro-

zesse begründet. Als Beispiel ist die Erstellung des Mietspiegels durch die Gemeinden zu nennen. Darüber hinaus handelt es sich um einen wichtigen Indikator zur Beschreibung der regionalen Versorgungslage, der eine quantitative Abschätzung der regional differenzierten Bedarfe ermöglicht und eine Datengrundlage für etwaige wohnungspolitisch gebotene Steuerungsmaßnahmen liefert.

Aus städtestatistischer Sicht ist dieser Empfehlung der Zensuskommission unbedingt zu folgen. Der Erhebungsaufwand ist entgegen der Einschätzung der Bundesregierung marginal. Dagegen steht ein beträchtlicher Nutzen auf allen föderalen Ebenen.

Haushaltsstichprobe (§7 EZensusG). Die Haushaltsstichprobe dient der Feststellung der amtlichen Einwohnerzahlen sowie der Erhebung der Zensuspflichtmerkmale, die nicht aus einem Register gewonnen werden können. Dazu zählen beispielsweise der höchste allgemeine Schulabschluss, der höchste berufliche Bildungsabschluss oder der aktuelle Schulbesuch. Diese Daten sind nach der EU-Zensusverordnung bis zur Kreisebene zu liefern. Sie werden in Deutschland nicht innerstädtisch erhoben.

Auch hier hat die Zensuskommission einige weitere nationale Erhebungsmerkmale vorgeschlagen und begründet. Im Einzelnen: *Bildungsbeteiligung, Migrationshintergrund, Zahl der geborenen Kinder je Frau, hauptsächlich gesprochene Sprache im Haushalt, Pendlerbeziehung zwischen Wohnung und Arbeitsort sowie telefonische Erreichbarkeit.*

Auszugsweise Begründung:

Die „**Bildungsbeteiligung**“ wird für erforderlich gehalten, weil die Registerdaten und der Mikrozensus keine ausreichenden Informationen dazu bereitstellen, insbesondere nicht zur Bildungsbeteiligung im Elementarbereich.

Das Erhebungsmerkmal „**Migrationshintergrund**“ wird damit begründet, dass der Mikrozensus aufgrund seiner vergleichsweise geringen Stichprobengröße keine signifikanten Aussagen über zahlenmäßig kleinere Personen-

gruppen zulässt. Außerdem bildet der Zensus die Auswahlgrundlage für den Mikrozensus und gibt den späteren Hochrechnungsrahmen vor.

Mit dem Merkmal „**Zahl der geborenen Kinder je Frau**“ wird die Messung der Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen, wie z. B. des Elterngeldes, ermöglicht.

Die „**hauptsächlich gesprochene Sprache im Haushalt**“ ist ein Indikator für die Integration von Migranten. Diese Frage werde auch bei Haushaltserhebungen in anderen Staaten gestellt.

Die Bundesregierung hat auch hier sämtliche Vorschläge abgewiesen. Sie weist darauf hin, dass in Deutschland für die über das Zensuspflichtprogramm hinausgehenden Haushaltsinformationen, die in vielen Ländern mit Hilfe eines Zensus nur in einem Zehn-Jahres-Abstand erhoben werden, mit dem jährlich erhobenen Mikrozensus eine ausgezeichnete, international anerkannte statistische Primärerhebung zur Verfügung steht.

Dies mag für den Bund gelten. Für die Kommunen bietet die Haushaltsstichprobe im Rahmen des Zensus 2011 die einmalige Chance, wenigstens einen gesamtstädtischen und interkommunal vergleichbaren Überblick zum Bildungs- und Integrationsstand der Bevölkerung zu erhalten.

Straße und Hausnummer entscheiden über den Nutzen der Zensusergebnisse für die kommunale Planung

Auf die Bedeutung der (verschlüsselten) Adresse als Erhebungsmerkmal für Anforderungen der Städtestatistik wurde immer wieder hingewiesen – von den Kommunalen Spitzenverbänden ebenso wie von der Städtestatistik selbst (vgl. z.B. Verband Deutscher Städtestatistiker, Stadtforschung und Statistik, Sonderausgabe 2007: Wie viel Zensus braucht die Stadt?).

Es ist ein Fortschritt, dass „für ausschließlich kommunalstatistische Zwecke“ eine anschriftengenaue Übermittlung der Zensusergebnisse an Kommunen mit abgeschotteter Statistikstelle erfolgen darf (§22 EZensusG). Dies reicht aber nicht aus, weil Straße und Hausnummer als Hilfsmerkmale gelten und spätestens zwei Jahre nach Übermittlung gelöscht werden müssen. Begründet wird dies mit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts aus 1983.

Nur die Adresse als Erhebungsmerkmal erfüllt den kommunalen Informationsbedarf.

Bei der damals geplanten Volkszählung 1983 handelte es sich bei Straße und Hausnummer um Organisationsmerkmale. Sie wurden deshalb als Hilfsmerkmale eingestuft. Die Adresse ist aber auf der kommunalen Ebene kein Hilfsmittel, sondern ein auf Dauer benötigtes Merkmal zur räumlichen Klassifikation und zur flexiblen Aggregation von Daten. Dies ist in den Kommunen eine häufige Aufgabe mit wechselnden räumlichen Anforderungen, so dass hier die Adresse als Erhebungsmerkmal benötigt wird.

Zensusergebnisse sind immer wieder für Planungsräume bereitzustellen, deren Grenzen sich aus aufgabenspezifischen Kriterien der Kommunen herleiten und Änderungen unterworfen sind. Beispiele:

- Stadtentwicklungsprojekte, Sanierungsgebiete, Stadterneuerung,
- Wohnungsmarktbeobachtung, Sozialraumanalyse, Soziale Stadt,
- Stichprobenziehung (z.B. für Mietspiegelerstellung).

Straße und Hausnummer als Hilfsmerkmale und der damit verbundene Löschungszwang würden in erheblichem Maße die Planungsfähigkeit der Kommunen beeinträchtigen und es ihnen erschweren, auf neue Fragestellungen wirtschaftlich und schnell reagieren zu können. Die grundgesetzliche Verfasstheit der Kommunen und die ihnen garantierte gemeindliche Selbstverwaltung setzen umfassende Informationen und Kenntnisse über die eigenen Gegebenheiten voraus. Hierfür benötigen sie die statistischen Daten aus dem Zensus ohne sachliche Einschränkung und ohne Befristung der Nutzung. Bei der Gebäudeerhebung ist dies besonders augenfällig.

Die Adresse ist konstituierendes Merkmal eines Gebäudes.

Ohne Adresse ist die Fortschreibung der Zensusergebnisse aus der Gebäudeerhebung als statistische Gebäudedatei in den abgeschotteten kommunalen Statistikstellen nicht möglich. Für die Kommunen würde der Zensusnutzen erheblich eingeschränkt. Dagegen bedeutet die Einrichtung einer statistischen Gebäudedatei praktisch, dass ein Zensusnutzen für die Stadt nicht nur bezogen auf den Zensusstichtag anfällt, sondern dieser nachhaltig in die Zukunft fortgeschrieben wird.

Güterabwägung nicht zu Lasten der Kommunen.

Im Spannungsfeld von informationeller Selbstbestimmung und kommunaler Selbstverwaltungsgarantie darf nicht einseitig dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Vorrang gegeben werden. Dies umso mehr, als die Zensusergebnisse faktisch anonymisiert sind. In den Kommunen sind die Bürgerinnen und Bürger zuhause. Hier profitieren sie unmittelbar von der Inwertsetzung ihrer Daten in Planungsprozessen. Und sie können sicher sein, dass ihre Wohnorte mit den anvertrauten Statistikdaten gesetzestreu und sorgsam umgehen. Der Gesetzgeber hat es in der Hand, angesichts der immensen Zensuskosten den Informationsnutzen zu steigern und kommunalfreundlich für Normenklarheit zu sorgen.

Impressum

Verband Deutscher Städtestatistiker - VDSSt
Vorsitzender: Rudolf Schultmeyer
Geschäftsstelle: Bürgeramt, Statistik und Wahlen
Zeil 3, 60313 Frankfurt am Main
Tel. 069 212 33667, Fax 069 212 30898
E-Mail: vdst@stadt-frankfurt.de