



**VDSt**

Verband Deutscher Stattestatistiker

**aktuell**

Nr. 5/2008

### Schildbürgerstreich Zensus 2011 – Gebäude ohne Anschrift

Eines der zentralen Anliegen der Stattestatistik an den Zensus 2011 ist die Adresse als Erhebungsmerkmal, zumindest für die kommunale Ebene mit abgeschotteter Statistik.

#### Selbst das BMI nennt die Argumente

In der Begründung zu dem jetzt vorliegenden Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums für ein Zensusanordnungsgesetz heißt es: „Kleinräumige Daten werden beispielsweise für die bedarfsgerechte Infrastruktur- und Verkehrsplanung benötigt, für die Abgrenzung von Sanierungs- und Fördergebieten, die rechtssichere Begründung von Erhaltungssatzungen, die Erarbeitung von Strukturkonzepten (z.B. Soziale Stadt) und den gezielten Einsatz von Fördermitteln. Allgemein gesehen verwenden unterschiedliche Politik- und Handlungsbereiche auch unterschiedliche räumliche Grenzen für ihre Gebietsfestlegungen.“

#### Kleinräumige Informationsgrundlagen für kommunale Planungshoheit

Die kommunalen Fachplanungen, allen voran die Stadtentwicklungsplanung, benötigen daher sowohl für ihre Analysen und Prognosen als auch für die Entwicklung, Umsetzung und die Evaluierung von Strategien und Konzepten eine fundierte, aktuelle und kleinräumige Datengrundlage. Diese muss aus den vorgenannten Gründen zunehmend mehr räumlich flexibel zugeschnitten sein. Aufgrund der technischen Möglichkeiten ist dies auch möglich. Benötigt wird der differenzierte Raumbezug. Größere Einteilungen wie Blockseiten oder Raster haben sich – angesichts der Erfahrungen mit den auf Blockseitenebene zusammengefassten Daten der Zählung von 1987 – als nicht flexibel genug erwiesen. Damals mussten Straße

e und Hausnummer nach Übernahme der vorhandenen Regionalgliederungen gelöscht werden. Für später eingeführte Raumbezug (z.B. neue Fördergebiete im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen, neue Quartiere im Rahmen des Quartiersmanagements, neue Planungsräume im Rahmen des Projekts Soziale Stadt, neue Wahlkreise und Stimmbezirke) konnten aus der Zählung keine oder nur ungenau geschätzte Strukturdaten zur Verfügung gestellt werden. Diese werden aber mindestens bis zum nächsten Zensus als Basis von Entwicklungsanalysen benötigt.

#### Konsequenz ...

Es wäre daher an sich geboten, das Hilfsmerkmal „Straße und Hausnummer“ dauerhaft zu nutzen, um ein kleinräumiges Gliederungssystem zu entwickeln, das den Anforderungen, die an den Zensus 2011 gestellt werden, gerecht zu werden.“

Soweit das Zitat (ohne die Zwischenüberschriften). Nach dieser Begründung wäre zu erwarten, dass die Kommunen mit abgeschotteten Statistikstellen, die so den Datenschutz absolut gewährleisten, die Ergebnisse des Zensus 2011 mit der Angabe von Straße und Hausnummer für statistische Zwecke erhalten.

#### ... und traurige Realität

Der Gesetzentwurf kommt aber zu einem anderen Ergebnis: Straße und Hausnummer werden generell zum „Hilfsmerkmal“ erklärt. Sie dürfen nur für zensus-organisatorische Zwecke genutzt werden und sind anschließend zu löschen. Begründet wird dies damit, dass bei der Abwägung dem Datenschutz Vorrang eingeräumt wurde. Was bei dem ebenenspezifischen Informationsbedarf für Bund und Länder noch verständlich ist, ist für die Kommunen nicht nachvollziehbar. Dies wird durch die oben zi-

tierten Argumente deutlich, die sich selbst das BMI zu Eigen gemacht hat.

### **Gebäude ohne Anschrift für die Kommunalstatistik wertlos**

Zum Schildbürgerstreich wird dieses Ergebnis gänzlich, wenn bei der Gebäudeerhebung die Anschrift von den Zensusergebnissen abgetrennt wird. Dieser Zensusteil ist für die Kommunen die einzige Kompensation für den Wegfall von kleinräumigen Ergebnissen – etwa zum Bildungsstatus oder der Pendlerbeziehungen – und wurde als Grundlage für eine statistische Gebäudedatei begrüßt, die in vielen Städten in den abgeschotteten Statistikstellen für Wohnungsmarktanalysen und -berichterstattung zwischen zwei Zensen fortgeschrieben werden soll. Dazu ist die Adresse zwingend erforderlich.

### **Übrigens ...**

Ausgewiesen und dargestellt werden die Ergebnisse nie für einzelne Adressen. Die Adresse dient allein für räumliche Zusammenfassungen, die sich aber flexibel nach der Fragestellung richten. Und: Wenn es nur alle 10 Jahre zu einem Zensus kommt, muss auch in der Zeit dazwischen eine solche Zuordnung für neue Planungsfragen möglich sein.

### **Leider immer noch aktuell:**

*Zensus-Appell des VDSt-Vorsitzenden bei der Eröffnung der Statistischen Woche in Kiel 2007 (Auszug)*

... Die Verbindung von Registerauswertungen, Stichprobe und Primärerhebungen ist sicher nicht ohne Risiko. Allgemein begrüßt wird die in den Zensus 2011 eingeschlossene Gebäude- und Wohnungserhebung. Aber es wäre ein Schildbürgerstreich, wenn die Kommunen bei der Übermittlung der Ergebnisse die Gebäudeadresse nicht mitgeliefert bekämen. Denn wie will man ohne Adresse eine statistische Gebäudedatei fortschreiben, ein Kernstück der Wohnungsmarktbeobachtung. Genauso unverständlich wäre es, auf die Erfassung etwa der Miethöhe und des Energiestatus zu verzichten. Nennenswerte Kostenargumente können jedenfalls nicht dagegen vorgebracht werden.

... Mit der neuen Methode zur Feststellung der amtlichen Einwohnerzahl, dem Wegfall wich-

tiger kleinräumiger Ergebnisse wie zum Beispiel Bildung, aber auch Verkehrsfragen und Pendlerbeziehungen, die mit der Ausblendung der Arbeitsstätten aus dem Zensus 2011 zusammenhängen, gibt es für die Städte noch einen großen Diskussionsbedarf.

Wir müssen aber auch anerkennen, dass der Zensus kein Wundermittel sein kann, mit dem sich alle dringenden Datenbedarfe schlagartig erfüllen lassen. Umso wichtiger ist es, den Zensus als Teil eines größeren Informationskonzeptes zu verstehen, zu dem die Bundes-, die Landes- und die Städtestatistik Beiträge liefern und daraus Nutzen ziehen.

Aktuell muss es darum gehen, den Gesetzgebern im Bund und in den Ländern deutlich zu machen, dass

1. mit geringem zusätzlichem Aufwand das Erhebungsprogramm um wichtige Strukturdaten ergänzt und damit der Zensusnutzen deutlich gesteigert und
2. völlig kostenneutral über eine gemeindefreundliche Gesetzgebung die gesellschaftliche Ressource Information mit hoher Synergie vervielfältigt werden kann.

(Der Beitrag findet sich ungekürzt in VDSt *aktuell* Nr. 9/2007).

### **Methode schränkt Zensusnutzen ein**

Bund und Länder rechnen mit Zensuskosten von über 500 Mio €. Welcher (zusätzliche) Aufwand auf die Kommunen zukommt ist noch nicht zu übersehen. Sicher ist, dass die Kommunen im Vergleich zu früheren Volkszählungen mit weniger Nutzen aus dem Zensus rechnen können, insbesondere durch den methodenbedingten Ausfall kleinräumiger Daten.

### **Nationale Zusatzmerkmale können Nutzen erhöhen**

Umso wichtiger wäre es, die einzige primärstatistische Erhebung – die Gebäude- und Wohnungszählung im Rahmen des Zensus 2011 – zu nutzen, um einige zusätzliche nationale Merkmale zu ermitteln. Bisher sieht der Gesetzentwurf lediglich die Übernahme der Pflichtmerkmale vor, die an die Europäische Union geliefert werden müssen. Einzige Aus-

nahme bildet die Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft, die aber in der Haushaltsstichprobe erhoben wird. Sie wird also nicht in innerstädtischer Gliederung zur Verfügung stehen.

### **Miethöhe und Fragen zum Energiestatus wichtig für Wohnungsmarktbeobachtung und Klimaschutzpolitik**

Anders bei der Gebäude- und Wohnungserhebung. Hier können die Daten auch kleinräumig ausgewertet werden. Staatliche und kommunale Anliegen lassen sich nutzbringend verbinden, ohne die auskunftspflichtigen Gebäude- und Wohnungseigentümer über Gebühr zu belasten. Nennenswerte zusätzliche Erhebungskosten sind auch nicht zu erwarten, weil die Statistik postalisch erhoben wird.

Dringend benötigt werden Informationen zur Wohnungs(kalt)miete, zur eingesetzten Heizenergie sowie zum Modernisierungsstand und Energiestatus der Gebäude.

### **Zensus und Konnexität – Informationsbalance für Kommunale Selbstverwaltung und Planungshoheit erhalten**

*(Auszug aus VDSSt aktuell Nr. 1/2008. Klaus Trutzel, Nürnberg: Paradigmenwechsel in der amtlichen Statistik – Anforderungen städtebezogener Statistik)*

Mit dem Zensus 2011 leitet die deutsche amtliche Statistik nun einen Paradigmenwechsel ein, nach dem künftig auf Zählungen vor Ort weitgehend zugunsten von Registerauswertungen und kleinen Stichproben verzichtet werden soll. Da die Register nicht alle erforderlichen Merkmale enthalten und Stichproben für kleine räumliche Einheiten, wie die städtischen Teilräume, keine brauchbaren Ergebnisse liefern können, entsteht eine nicht hinnehmbare Informationslücke für alle, die auf zuverlässige kleinräumige statistische Daten angewiesen sind.

Die seit der letzten Volkszählung in den Hintergrund getretene Diskussion um die Verantwortung von Bund und Ländern für die Datenversorgung der Kommunen muss nun erneut und mit größerem Nachdruck geführt werden. Leicht wird in der Politik vergessen, dass für das Handeln der Kommunen der Zugang zu

den erforderlichen Informationen genauso wichtig wie die Finanzausstattung ist.

### **Substanz des Konnexitätsprinzips erhalten**

Und das Konnexitätsprinzip, nach dem den Kommunen neue Aufgaben nur übertragen werden dürfen, wenn von Bund und Ländern zugleich für deren Finanzierung gesorgt wird, gilt ja wohl auch im Umkehrschluss: Der Staat darf den Kommunen keine bisher gewährte (und weiterhin benötigte) Leistung einfach entziehen, wenn er nicht zumindest finanziell und rechtlich für einen Ausgleich zur entsprechenden Selbsthilfe sorgt.

Dies gilt besonders für die sozio-ökonomischen sowie die Bildungs- und Verkehrsdaten, die mit dem geplanten Zensus 2011 nicht bereitgestellt werden können. Aber auch das als Ersatz für frühere Arbeitsstättenzählungen gedachte statistische Unternehmensregister wird diese Anforderungen auf absehbare Zeit nicht erfüllen können.

### **Vollwertigen Zugang der abgeschotteten Kommunalstatistik zum System der staatlichen amtlichen Statistik herstellen**

Zweifellos eröffnet eine verstärkte statistische Nutzung von Verwaltungsregistern auch Chancen für die Informationsversorgung. Diese wird für die Kommunen – mit Blick auf die berechtigten Datenschutzerfordernisse primär für die Städte mit abgeschotteten Statistikstellen – allerdings erst dann wirksam, wenn diesen Stellen ein gegenüber den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder gleichrangiger Zugang zu diesen Registern eingeräumt und das Potenzial der Register gerade auch zur Befriedigung des kleinräumigen Informationsbedarfs ausgeschöpft wird. Hierfür sind die gesetzlichen Voraussetzungen noch zu schaffen.

#### **Impressum**

Verband Deutscher Städtestatistiker - VDSSt  
Vorsitzender: Rudolf Schulmeyer  
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](mailto:vdst@stadt-frankfurt.de)

## **Straße und Hausnummer entscheiden über den Nutzen der Zensusergebnisse in der Städtestatistik**

Die Städte erwarten, dass ihnen, soweit sie eine abgeschottete Statistikstelle haben oder einrichten, die Einzeldaten für ihr jeweiliges Stadtgebiet zur Verfügung gestellt werden. Sie erwarten weiter, dass ihnen die Einzeldaten mit Straße und Hausnummer zur Verfügung gestellt werden. Straße und Hausnummer sind für die Städtestatistik keine Hilfsmerkmale in dem Sinne, dass sie nur vorübergehend benötigt werden und dann gelöscht werden können. Sie sind für die Städtestatistik die wichtigsten Erhebungsmerkmale überhaupt. Die Gründe:

**Erstens** sind Zensusergebnisse immer wieder für Planungsräume bereitzustellen, deren Grenzen sich aus aufgabenspezifischen Kriterien herleiten und Änderungen unterworfen sind. Man denke an Kindergarten- und Schuleinzugsbereiche, Haltestelleneinzugsbereiche, Sanierungsgebiete, Erhaltungssatzungsgebiete, Lärmschutzzonen, Wahlbezirke usw. Die Einzeldaten können nur dann zu Summen und Indikatoren für derartige Gebiete zusammengeführt werden, wenn anhand der Adresse die Gebietszugehörigkeit festgestellt werden kann.

**Zweitens:** Viele Städte werden die Daten des Zensus 2011 dazu nutzen, innerhalb der Statistikstelle eine Statistische Gebäudedatei mit Wohnungsangaben aufzubauen. In den Einzeldaten des Zensus ist nämlich implizit eine Gebäudedatei enthalten. Wenn die Gebäudedaten aber nicht mit Straße und Hausnummer versehen sind, ist es später unmöglich, sie fortzuschreiben.

Das heißt: Die in der Städtestatistik vorliegenden Konzepte zu Aufbau und Fortschreibung einer Statistischen Gebäudedatei könnten dann nur realisiert werden, wenn die Gebäudedaten unabhängig vom Zensus 2011 noch ein weiteres Mal mit Straße und Hausnummer erfasst würden. Tatsächlich gibt es einige wenige Städte, die in der Vergangenheit mühsam eine Gebäudedatei aufgebaut haben, ohne Daten einer staatlichen Zählung zu nutzen. Diesen Weg zu erzwingen, kann aber nicht Sinn des Zensus 2011 sein, der ja gerade nach dem Prin-

zip organisiert ist, Daten, die schon vorliegen, nicht nochmals zu erfassen.

Die Einrichtung einer Statistischen Gebäudedatei bedeutet praktisch, dass ein Zensus-Nutzen für die Stadt nicht nur bezogen auf den Zensusstichtag anfällt, sondern mit der Gebäudedatei in die Zukunft fortgeschrieben wird. Eine fortgeschriebene Statistische Gebäudedatei dient nachhaltig vielfältigen Zwecken, die sich im Einzelnen in den folgenden Bereichen belegen lassen:

- Wechselbeziehungen zwischen Demografie und Wohnraumangebot auf kleinräumiger Ebene
- Stadtentwicklungs-, Flächennutzungs-, Stadterneuerungs-, Sanierungs-Planung
- Wohnungsmarktbeobachtung, Wohnungsbedarfsschätzung
- Sozialplanung, Sozialraumanalyse
- Energieversorgungsplanung
- Umweltplanung
- Stichprobenziehung (z.B. für Mietspiegelerstellung)

**Drittens:** Zensusdaten zeichnen sich dadurch aus, dass sehr selten – in den meisten Ländern etwa alle 10 Jahre – bezogen auf einen Stichtag viele Merkmale gleichzeitig erhoben werden, dann also in gewisser Vielfalt mit einheitlichem Zeitbezug zur Verfügung stehen. Damit wird ein Bezugsgerüst oder Vergleichsmaßstab geschaffen für weitere statistische Informationen. Diese Rolle können die Zensusdaten jedoch nur ausüben, wenn sie Straße und Hausnummer enthalten. Denn Straße und Hausnummer liefern in der Regel die einzige Verknüpfungsbrücke zu Daten anderer Herkunft.

Dass dennoch immer wieder neu um die Aufnahme der verschlüsselten Adressinformation in den Datenkanon für die abgeschotteten Statistikstellen der Kommunen gerungen werden muss kann nur damit erklärt werden, dass der Gesetzgeber bei Abwägung nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den erzielbaren enormen Nutzen durch Übermittlung von Straße und Hausnummer bzw. den entstehenden Schaden bei Nichtübermittlung nicht angemessen im Blick hat. Im Hinblick auf den Zensus 2011 ist deshalb dem Zählungs-Nutzen ein besonderes Augenmerk zu schenken. /VDSt