



Nutzen des Zensus 2011 für die Kommunen

Teil I

Aufgabenspektrum der Kommunalstatistik und Einordnung des Zensus als Informationsquelle der Kommunalstatistik

Thomas Schwarz

Rechtzeitig bevor eine Großzählung ihre Ergebnisse in der gesamten fachlichen und räumlichen Breite und Tiefe „auf den Markt wirft“, sollte sich die Nutzerseite intensiv Gedanken machen, wie die Datenfülle möglichst gewinnbringend und effizient genutzt werden kann. Welche Daten stehen in welcher Ausprägung und mit welchem Raumbezug zur Verfügung? Wie sind diese Daten gegebenenfalls in vorhandene Informationsstrukturen einzubinden? Welche Fragestellungen und Untersuchungsansätze gibt es?

Beim Zensus 2011 kommt nun hinzu, dass die für kommunalstatistisch wichtigen Auswertungen auf der Adress- und Einzeldatenebene nur ein kurzes Zeitfenster von 24 Monaten nach Datenlieferung offen steht. Ohnehin stehen Auswertungsvorhaben von Großzählungen aufgrund der relativ langen Aufbereitungsdauer von 18 beziehungsweise 24 Monaten nach dem Erhebungsstichtag unter dem Druck des „Verfallsdatum“ und damit der Akzeptanz der Daten.

Der folgende Aufsatz¹ beleuchtet die Auswertmöglichkeiten² und stellt darauf aufbauend den konkreten Nutzen des Zensus 2011 aus der Sicht der Kommunen vor dem Hintergrund der speziellen kommunalen Informationsbedarfe und der verfassungsrechtlich legitimierten Aufgaben der Gemeinden im deutschen föderalen System dar.

Die Kommune als unterste Ebene der Gebietskörperschaften

Auf der Grundlage der föderalen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland und des Prinzips der dezentralen Verwaltung stellen die Gemeinden oder Kommunen, neben dem Bund und den Bundesländern, die unterste Ebene der Gebietskörperschaften (LAU-2-Ebene der EU) dar.

So groß die Verflechtungen der föderalen Ebenen sind, so unterschiedlich ist die „Gemeinde-Landschaft“ in den einzelnen Bundesländern nach der Größe der Gemeinden und auch zunehmend nach der Verfasstheit strukturiert. Die

Gemeindegrößen schwanken zwischen weniger als 1 000 Einwohner und 3,4 Mill. Einwohner. Auch hinsichtlich der Zuständigkeit sind kreisangehörige Gemeinden, kreisangehörige Gemeinden mit Sonderstatus (zum Beispiel in Baden-Württemberg Große Kreisstädte ab 20 000 Einwohner) und kreisfreie Städte (Stadtkreise) zu unterscheiden. Letztere sind (wie die Landkreise) Gemeindeverbände (Gebietskörperschaften) mit kommunalen Aufgaben und Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde. Wachsende Verbreitung erfahren obendrein verschiedenste Formen interkommunaler Kooperationen mit eigener Rechtsfähigkeit (Gemeindeverband, Amt, Samtgemeinde, Verbandsgemeinde) oder ohne eigene Rechtsfähigkeit (Verwaltungsgemeinschaft) sowie Gemeindeverbände besonderer Art als Zusammenschluss eines Landkreises und einer kreisfreien Stadt (Regionalkreis), von denen sich in der letzten Dekade in Deutschland drei gebildet haben (Region Hannover, Regionalverband Saarbrücken, Städteregion Aachen).

Aufgaben der Kommunen

Die Aufgaben der Kommunen im föderalen System leiten sich aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz ab: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Satz 2 überträgt diese Rechte analog auch auf die Gemeindeverbände.

Im Rahmen der deutschen Verwaltungsarchitektur existieren die Gemeinden und Gemeindeverbände als eigenständige politische Ebene mit eigener inhaltlicher Zuständigkeit, eigener Aufgabenerfüllung, eigener Finanzwirtschaft und eigenem politischen Willensbildungsprozess, die freilich nicht Staatsqualität (nur der Bund und die Länder haben diese) besitzen und nur abgeleitet sind und unter Aufsicht des Bundeslandes stehen.³

Im Rahmen dieser kommunalen Selbstverwaltung sind die Gemeinden für die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) auf der örtlichen



Thomas Schwarz ist Leiter des Statistischen Amtes der Stadt Stuttgart.

¹ Der Aufsatz stellt die schriftliche Fassung des Vortrags „Der Nutzen des Zensus 2011 für die Kommunen“ des Verfassers beim Symposium „Möglichkeiten und Grenzen des Zensus 2011“ der Deutschen Arbeitsgemeinschaft Statistik (DAGSTAT) am 8. April 2011 in Berlin dar. Die einzelnen Vorträge sind unter www.dagstat.de abrufbar.

² Vgl. auch Bubik, Michael: Auswertungskonzept Zensus 2011. Vortrag bei der Sitzung des Fachausschusses Regionalstatistik am 29./30. Juni 2010 in Wiesbaden.

³ Pfizer, Theodor/Wehling, Hans-Georg: Die Gemeinden und ihre Aufgaben, in: Kommunalpolitik Baden-Württemberg, Band 11 der Schriften zur politischen Landeskunde, 1991, S. 25.

Ebene zuständig. Inhaltlich lässt sich das kommunale Aufgabensystem mit der Daseinsvorsorge, der Infrastrukturplanung, Wirtschaftsförderung sowie der Sozial- und Kulturplanung umreißen.

Verfassungsrechtliche Grundlagen der Kommunalstatistik

Neben der staatlichen Statistik des Bundes und der Länder (amtliche Statistik im engeren Sinne) existiert die kommunale Statistik (amtliche Statistik im weiteren Sinne), die quantitative (und qualitative) Informationen für kommunale und staatliche Zwecke sammelt und den Nutzern bereitstellt. Die Kommune wird hier entweder auf eigene Initiative nach eigenem Ermessen tätig (Eigenstatistik) oder führt im Auftrag des Staates angeordnete Statistiken durch (Auftragsstatistik).

Grundlegend und wegweisend für die deutsche Statistik war und ist das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983. Das Volkszählungsurteil hat in aller Deutlichkeit die Bedeutung der Statistik für eine staatliche Politik, die den Prinzipien und Richtlinien des Grundgesetzes verpflichtet ist, hervorgehoben. „Erst die Kenntnis der relevanten Daten [...], schafft die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage“

Die Beurteilung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und die Konsequenzen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für die Kommunalstatistik im Einzelnen war freilich nicht Gegenstand des Volkszählungsurteils.

Diesen „Brückenschlag“ lieferte ein Gutachten des renommierten Verfassungsrechtlers von Arnim⁴ „Volkszählungsurteil und der Städtestatistik“, das eine grundlegende verfassungsrechtliche Bewertung der Rechtsposition der Kommunalstatistik lieferte. Von Arnim leitet darin aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht, dessen Sinn darin besteht, den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, ihre Planungen und Maßnahmen auf die örtlichen Besonderheiten und die gemeindespezifischen Bedürfnisse der Bevölkerung auszurichten, das Recht der Kommunen ab, sich die dafür benötigten statistischen Informationen zu beschaffen und sie zu verwerten. Für von Arnim müssen die Gründe, die das Gericht für die Notwendigkeit und Unverzichtbarkeit der staatlichen Statistik angeführt hat, entsprechend auch für die Kommunalstatistik gelten. Das gilt nach von Arnims Auffassung jedenfalls für größere Städte und für Großstädte.

Kommunalstatistik bezeichnet er als Voraussetzung für die sinnvolle und verantwortliche Wahrnehmung anerkannter Selbstverwaltungsaufgaben, wie etwa die Schaffung und Unterhaltung von Einrichtungen zum Wohle der Gemeindeeinwohner und die Bauleitplanung. Um hier sinnvoll planen und gestalten zu können, braucht die Gemeinde die erforderlichen quantitativen Daten, die ihr die Kommunalstatistik zur Verfügung stellen kann. Kommunalstatistik schafft die unverzichtbare Voraussetzung dafür, dass die Gemeinde ihre Selbstverwaltung überhaupt verantwortlich wahrnehmen kann. Kommunalstatistik ist für von Arnim Vorbedingung für die kommunale Planung. So muss sich diese zum Beispiel für die Planung der Sozial- und Altenpflege, der Schulplanung, der Planung von Kindergärten und des Jugendwesens die nötigen statistischen Daten beschaffen können. Von Arnim bezeichnet dieses Recht der Gemeinde, sich die Informationen zu beschaffen, die nötig sind, um die örtlichen Gegebenheiten zu erfassen und zur Grundlage kommunaler Entscheidungen machen zu können, auch als gemeindliche Informationshoheit. Mehr noch: Von Arnim sieht in der Beschaffung der für die kommunale Aufgabenbewältigung erforderlichen Daten eine Pflicht, da die Kommunen und ihre Organe dem Gemeinwohl verpflichtet sind und in den Gemeindeordnungen zudem die Verpflichtung auf wirtschaftliches, das heißt rationales Handeln den Kommunen auferlegt ist. Zwingende Voraussetzung, dieser Verpflichtung gerecht werden zu können, ist, dass die notwendigen Informationen zur Verfügung stehen.

Die Besonderheit des kommunalen Bereiches ist, dass die Kommunen nicht nur Daten auf der Gemeindeebene, sondern auch in untergemeindlicher, kleinräumiger Gliederung benötigen, die im staatlichen Bereich nicht erforderlich sind. Für von Arnim bedeutet das, dass Angaben wie Straße und Hausnummer, die sonst Identifikationsmerkmale sind, nicht gelöscht werden dürfen. Das Gebot der faktischen Anonymisierung verlangt keine absolute und unbedingte Anonymisierung, sondern eine Anonymisierung, wie sie – vor dem Hintergrund der Aufgaben der Statistik – unter den gegebenen Umständen und in Abwägung mit anderen gegenläufigen verfassungsrechtlichen Werten – sinnvollerweise möglich erscheint. Von Arnim weiter: „Geraten die Anforderungen des Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (informationelle Selbstbestimmung) und des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz in Verbindung mit Art. 20 Grundgesetz (kommunale Selbstverwaltung) miteinander in Konflikt, so darf nicht einseitig dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Vorrang gegeben werden“ (*Übersicht 1*).

4 Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer: Volkszählungsurteil und Städtestatistik (Deutscher Städtetag, Beiträge zur Statistik und Stadtforschung, Heft 32); vgl. auch von Arnim: Städtestatistik und Grundgesetz, in: Kommunalstatistik zwischen Grundrechtsschutz und Selbstverwaltungsgarantie. Vorträge und Diskussionen mit Vertretern der Statistik, des Verfassungsrechts und des Datenschutzes, Verband Deutscher Städtestatistiker (Hrsg.), 1988, S. 7–13.

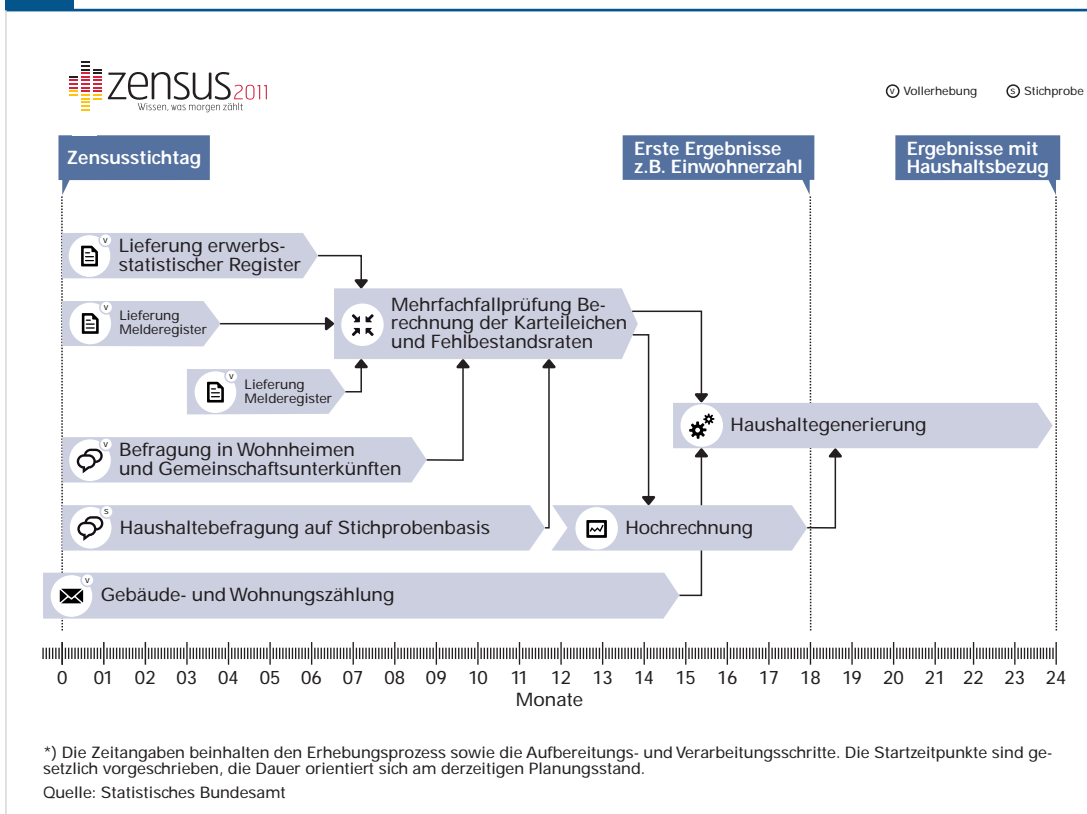
5 Prof. Dr. Jan Ziekow (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft), 90. Sitzung des Innenausschusses am 20. April 2009; öffentliches erweitertes Berichterstattergespräch zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Anordnung des Zensus 2011, BT-Drucksache 16/12219, S. 19, 20.

6 Trutzel, Klaus: Verantwortung für kommunale Daten. Stadtforschung und Statistik 2/2008, S. 46.

7 Grohmann, Heinz: Von der Volkszählung zum Registerzensus: Parademenwechsel in der deutschen amtlichen Statistik, 2009, S. 5 (Online-Publikation des Springer-Verlags).

8 Das erste eigenständige Statistikamt war in Bremen 1861 eingerichtet worden. Bis 1938 existierte in 37 deutschen Städten ein Statistisches Amt (nach Meyer, Maximilian: Die deutsche Städtestatistik in ihren Vertretern, Nürnberg 1938, zitiert aus: Bartella, Raimund: Bundes- und Kommunalstatistik als Elemente der informationellen Infrastruktur, in: Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Die Kommunalstatistik auf den Weg ins nächste Jahrhundert. Beiträge zum 100-jährigen Bestehen des Statistischen Amtes, 1996 S. 89).

Ü1 Zeitlicher Ablauf des registergestützten Zensus*)



Der zentrale Grundzug der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist die Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an statistischen Informationen des Staates und dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Die Regeln, die das Bundesverfassungsgericht als Ergebnis dieser Abwägung für die staatliche Statistik entwickelt hat, dürfen deshalb nach von Arnim nicht sklavisch aus dem Volkszählungsurteil abgeschrieben und unbezogen auch auf die zum Teil andersartige Konfliktsituation zwischen Kommunalstatistik und informationeller Selbstbestimmung übertragen werden. Wenn die legitimen Zwecke der Kommunalstatistik sich nur unter weitergehender Einschränkung des Grundrechts realisieren lassen als die der staatlichen Statistik, so ist dies für von Arnim – bis zur Grenze des Übermaßgebots – zulässig. Wenn also eine (faktische) Anonymisierung im kommunalen Bereich deshalb weniger weitgehend möglich ist, weil man hier die „Merkmale“ Straße und Hausnummer auf Dauer braucht, weil die Gemeinden auf den kleinräumigen Bezug ihrer Daten angewiesen sind, dann kann auch das vom Bundesverfassungsgericht für die staatliche Statistik aufgestellte Gebot der Vernichtung solcher Merkmale im Bereich der Kommunalstatistik nicht unbedingt gelten. Eine Vernichtung dieser Merkmale

kommt hier nicht in Betracht, solange ihr Vorliegen erforderlich ist, damit die Kommunalstatistik ihre Funktion erfüllen kann.

Die faktische Anonymisierung wird den Belangen der Grundrechtsträger auch durchaus gerecht, wenn gleichzeitig eine wirksame Abschottung garantiert ist (die Trennung der Angaben Straße, Hausnummer von den anderen Angaben, die Verschlüsselung der Angaben und die Abschottung der Kommunalstatistikstelle gegenüber der übrigen Verwaltung).

Vor diesem Hintergrund stellt von Arnim die Beschränkung der Übermittlung von Einzelangaben an Gemeinden, die bei der Volkszählung 1987 nach § 14 Volkszählungsgesetz 1987 nur auf der Basis von Blockseiten erfolgte, die verfassungsrechtliche Haltbarkeit dieser Übermittlungsbeschränkung infrage. In der Anhörung zum Gesetzgebungsverfahren des Zensusgesetzes 2011 stellt auch Ziekow auf die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundes zur Lieferung von Daten auf den notwendigen räumlichen Ebenen⁵ ab, wie sie im Übrigen in § 1 Satz 4 Bundesstatistikgesetz postuliert ist. Des Weiteren weist Trutzel⁶ im Zusammenhang mit dem Wegfall diverser bisher in Volkszählungen auch kleinräumig erhobenen Daten im

9 Trutzel, Klaus: Zu den strategischen Aufgaben der Kommunalstatistik, in: Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Die Kommunalstatistik auf den Weg ins nächste Jahrhundert. Beiträge zum 100-jährigen Bestehen des Statistischen Amtes, 1996, S. 50.

10 In Baden-Württemberg verfügen beispielsweise alle Städte ab 50 000 Einwohner über eine abgeschottete Statistikstelle. Bundesweit gibt es insgesamt 188 Städte > 50 000 Einwohner (Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden).

11 Wiegiert, Rolf: Der Zensus. Zu Tradition und Moderne, in: Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Beitrag der Kommunalstatistik zur Methodendiskussion eines Zensus. Statistik und Informationsmanagement, 2003, Themenheft 5, S. 23–37.

12 Eppmann, Helmut/Fürnrohr, Michael: Regionalstatistik, in: Grohmann, Heinz/Krämer, Walter/ Steger, Helmut (Hrsg.): Statistik in Deutschland. 100 Jahre Deutsche Statistische Gesellschaft. Berlin Heidelberg 2011, S. 130.

13 Trutzel (1996) a.a.O. S. 50.

14 Vgl. Flyer VDSt und KOSIS-Verband (www.staedtestatistik.de; wir über uns).

15 Anfang der 90er-Jahre wurden die Datensatzbeschreibungen im Auftrag des KOSIS-Verbandes (in Zusammenarbeit mit der KOSIS-Gemeinschaft DUVA und H. v. Klitzing) entwickelt und später vom Deutschen Städtetag als kommunale Bevölkerungsstatistik zertifiziert und empfohlen. Die aktuelle Programmpflege leitet die KOSIS-Gemeinschaft HHSTAT. Vgl. auch Schaeven, Manfred von: Der Weg zu einer einheitlichen kommunalen Bevölkerungsstatistik, in: Statistik und Informationsmanagement, 1996, Monatsheft 7, S. 7–13.

16 Vgl. Frank, Eberhard: Informationsmanagement als Beitrag der Kommunalstatistik zur Stadterneuerung, in: Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.): Die Kommunalstatistik auf den Weg ins nächste Jahrhundert. Beiträge zum 100-jährigen Bestehen des Statistischen Amtes, 1996, S. 69.

- 17 HHGen ist eine Weiterentwicklung des Anfang der 90er-Jahre von einigen Städten in Zusammenarbeit mit der damaligen BfLR (heute BBSR) entwickelten DV-Programms. Aus Melde- registerinformationen (unter anderem steuer- rechtlichen Verknüpfungen, Adressen, Einzugsdatum, Alter) werden dabei Haus- haltszusammenhänge modellhaft generiert.
- 18 Seit der Änderung des Staatsangehörigkeitsge- setzes 2000 hat der aus dem Einwohnerregister gewinnbare Indikator „Ausländeranteil“ an Aussagekraft verloren. MigraPro setzt hier an und generiert aus der Kombination der Merkmale Zweite Staatsan- gehörigkeit, Zugangsherkunft, Art der deutschen Staatsangehörigkeit und Lage des Geburtsorts die Personen mit Zu- wanderungshintergrund (vgl. www.staedtestatik.de/MigraPro). Migra- Pro, das von der Stadt Stuttgart entwickelt wurde, ist seit 2003 ein- setzbar.
- 19 SIKURS wird seit Mitte der 80er-Jahre als klein- räumiges Bevölkerungs- prognosemodell einge- setzt. Seit 2003 existiert auch das in SIKURS inte- grierte Modul HHPROG zur Prognose von Haus- halten (vgl. Lindemann, Utz: Prognose der Haus- halte in Stuttgart 2002 bis 2015, in: Statistik und Informationsmanage- ment, 2004, Monats- heft 11, S. 293–303).
- 20 Vgl. Biekert, Franz: Die Struktur des Kraftfahr- zeugbestands in Stutt- gart 2007, in: Statistik und Informationsmanage- ment, 2008, Monats- heft 8, S. 224–234. Klein- räumige Kfz-Daten sind darüber hinaus durch das Kraftfahrtbundes- amt beziehbar; diese sind allerdings erst mit Zeitverzögerung und nur gegen Gebühr er- hältlich.
- 21 Vgl. Stein, Ulrich: Klein- räumige Einkommens- verteilung in Stuttgart. Eine Auswertung der Einkommensteuerstatistik, in: Statistik und In- formationsmanagement, 2009, Monatsheft 3, S. 11–119, oder: Schwytz, Martina: Daten der Ein- kommensteuerstatistik. Eine hervorragende Zahlenquelle für die kleinräumige Analyse in Dortmund, in: Stadtforschung und Statistik (Zeitschrift des Verbands Deutscher Städtestatisti- ker), 2/2005, S. 46–49.

Zuge der Umstellung auf einen registere- stützten Zensus auf die Umkehrung des Kon- nexitätsprinzips hin, wonach der Staat nicht einfach bisher gewährte Leistungen den Kom- munen entziehen kann, ohne zunächst finan- ziell und rechtlich die Möglichkeit zur entspre- chenden Selbsthilfe zu schaffen.

Zweifelsohne stellt daher die Regelung des § 22 Abs. 2 ZensG 2011 zur Übermittlung von Einzelangaben an Gemeinden und Gemeinde- verbände mit abgeschotteter Statistikstelle auf der Anschriftenbasis einen deutlichen Fortschritt (und auch ein Erfolg intensiver „Lobbyarbeit“ der Städtestatistik) gegenüber der restriktiven Vorgehensweise bei der Volkszählung 1987 dar. Zu einer erheblichen, auch staats-ökonomisch unsinnigen Einschränkung führt allerdings die Befristung der Nutzung dieser Daten auf 2 Jahre nach Übermittlung, da diese Daten dadurch nicht als Basis für eine fortschreibungsfähige Statistikdatei (Gebäude- und Wohnungsdatei) in den abgeschotteten kommunalen Statistik- stellen herangezogen werden können – abge- sehen davon, dass diese Regelung des § 22 Abs. 2 ZensG 2011 nicht einer gewissen Rechts- unlogik entbehrt, da die abgeschotteten Statis- tikstellen der Gemeinden mit einem eigenen Regelwerk datenschutzrechtlicher Vorgaben ja gerade für die Vorhaltung von statistischen Einzeldaten auch für den zukünftigen Auswer- tungsbedarf eingerichtet werden.

Die Informationsbedarfe und -quellen der Kommunalstatistik

Bis in die ersten Nachkriegsjahrzehnte lieferten Volkszählungen die unentbehrlichen Basisinfor- mationen über Bevölkerung, Haushalte, Fami- lien, Bildungsabschlüsse, Erwerbsbeteiligung und Wohnungen auch für die Kommunen.

Mit einem immer komplexer werdenden und rasch zunehmenden Entwicklungsstand der Gesellschaft wuchsen auch die Anforderungen an die Statistik. Traditionelle Volkszählungen reichten zunehmend nicht mehr aus, um eine umfassende und tief gegliederte statistische Informationsinfrastruktur zu entwickeln.⁷ In der Folge erfuhr sowohl die staatliche Statistik beispielsweise mit der Einführung des Mikro- zensus 1957 (als jährliche 1-%-Stichprobe) als auch die kommunale Statistik einen beacht- lichen Ausbau. Volkszählungen behielten frei- lich ihre Bedeutung als Lieferant von statis- tischen Grundinformationen.

Die Aufgaben der Städtestatistik, die beginnend in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu- erst in den großen Städten eingerichtet wurde,⁸

um den steigenden Datenbedarf der schnell wachsenden Städte zu befriedigen, umfassten zunächst das Zusammentragen von Informa- tionen im Wesentlichen der staatlichen Statistik und der eigenen Verwaltung. Daraus entwickelte sich in der Nachkriegszeit im Zuge der Etablie- rung einer umfassenden räumlichen und be- reichsübergreifenden Stadtentwicklung eine nicht nur die Basisdaten organisierende, son- dern zunehmend planungsbezogen und pro- blemorientiert arbeitende Städtestatistik.⁹

Nachvollziehbar ist, dass die Notwendigkeit einer systematischen und vergleichenden Beobachtung der Stadt und ihrer Teilräume umso unentbehrlicher ist je größer diese ist. Daher konzentriert sich die Kommunalstatistik im Grunde in den größeren Städten. Wenn man als Schwelle für eine substanzielle Statistik- infrastruktur das Kriterium der abgeschotteten Statistikstelle heranzieht, sind es vorzugsweise Städte ab etwa 50 000 Einwohner, die eine eigenständige Kommunalstatistik betreiben.¹⁰

Begünstigt durch die rasante Entwicklung der IT-Infrastruktur konnte sich die Kommunalstatis- tik im Wesentlichen ab den 80er-Jahren von den nunmehr, jedenfalls in der gewohnten Periodi- zität, ausbleibenden Datenlieferungen der regel- mäßigen Volkszählungen „emanzipieren“ und verlor das Interesse am Zensus.¹¹ Nach und nach hat sich der Bund in dieser Zeit auch von anderen primär- und sekundärstatistische Einzelerhebungen wie der Handels- und Gast- stättenzählung, der Handwerkszählung und nicht zuletzt der Arbeitsstättenzählung verab- schiedet.¹² In der Kommunalstatistik wurden innovativ immer mehr kommunale Datenquel- len vorzugsweise aus Verwaltungsregistern, aber auch aufgrund eigener Erhebungen erschlos- sen oder generiert. Die Städte sahen und sehen sich zunehmend einem Bedarf an flexibler, pro- blembezogener Ad hoc-Auswertung statistischer Daten gegenüber. Voraussetzung hierfür ist die flexible Verknüpfbarkeit und Verdichtung von Daten insbesondere auf allen räumlichen Ebe- nen. Auch wollen Informationsnachfrager heute Informationen selbst aufbereiten und auf ihre jeweiligen Bedürfnisse zuschneiden;¹³ dieses setzt eine systematische Informationsverarbei- tung in Informationssystemen auf Datenbank- basis voraus.

Die besondere Stärke der deutschen Kommu- nalstatistik war seit jeher ihre vorbildliche Be- reitschaft zur Kooperation und arbeitsteiligen Entwicklung von Fachverfahren. Eine heraus- ragende Rolle bei der Entwicklung gemein- schaftlicher IT-Verfahren für die Kommunalsta- tistik spielt der 1982 als „gemeinsame Plattform für kommunale Selbsthilfeprojekte beim städ-

testatistischen Informationsmanagement“ gegründete Verbund Kommunales Statistisches Informationssystem (KOSIS-Verbund) mit dem Verband Deutscher Städtestatistiker (VDSt) als Träger; dem KOSIS-Verbund gehören heute mehr als 150 Kommunen an, die in Arbeitsgemeinschaften Verfahrensentwicklung, Software-Beschaffung und -Pflege sowie den Aufbau abgestimmter Datensammlungen betreiben. Der Verbund bündelt kommunale Ressourcen und erleichtert auch kleineren Statistikstellen den Zugang zu aktuellen Technologien und Verfahren (Know-how-Transfer).¹⁴ Ein wichtiger Effekt ist aber auch die Standardisierung der Datenerschließung als Voraussetzung interkommunal vergleichbarer Ergebnisse.

Von zentraler Bedeutung für die Arbeit der Kommunalstatistik ist das gemeinschaftlich entwickelte Verfahren zur umfassenden Erschließung der aus den Melderegistern abgezogenen Einwohnerstatistiken (DSt-Datensätze Einwohnerbestand und -bewegung).¹⁵ Darauf aufbauend wurden zwei innovative Verfahren zur Erzeugung „synthetischer Daten“¹⁶ entwickelt. Diese Datengenerierungsverfahren dienen zum einen der Gewinnung von Wohnhaushalten (HHGen¹⁷) und zum anderen der Ableitung des Migrationshintergrundes einer Person (MigraPro¹⁸), jeweils aus den Personendaten des Einwohnermelderegisters. Bei diesen Verfahren stand die Kommunalstatistik an der Spitze des Fortschritts und war Impulsgeber für die staatliche Statistik. So werden Verfahren der Haushaltegenerierung im registergestützten Teil des Zensus 2011 in abgewandelter Form angewandt. Das auf der Basis des standardisierten kommunalen Bevölkerungsstatistikverfahrens entwickelte kleinräumige Bevölkerungsprognoseverfahren SIKURS¹⁹ wird nicht nur in zahlreichen deutschen, österreichischen und schweizer Städten, sondern auch in einigen Statistischen Landesämtern und bei Statistik Austria als regionalisiertes Bevölkerungsprognosemodell eingesetzt. Das dem KOSIS-Gemeinschaftsprodukt Informationsmanagementsystem DUVA zugrundeliegende „Quaderkonzept“ (Date Cubes) der Datenhaltung, welches in ähnlicher Form für das Auswertungskonzept des Zensus 2011 Anwendung findet.

Die Kommunalstatistik hat darüber hinaus weitere Datenquellen für ihren Informationspool erschlossen. Dazu zählen die kleinräumige Kfz-Statistik²⁰ mit aus dem Verwaltungsverfahren des Kfz-Wesens extrahierten, transformierten und plausibilisierten Datensätzen zum Kfz-Bestand (Marke, Fahrzeugart und -typ, Kraftstoffart, Hubraum, Motorstärke, Alter des Fahrzeugs und des Halters, Emissionsgruppe

und anderes mehr) auf kleinräumiger Ebene. Eine wichtige Indikatorfunktion erfüllen die Einkommensdaten der privaten Haushalte aus der kleinräumigen Einkommensteuerstatistik²¹, auf deren Basis räumlich tief gegliederte Informationen über die Einkommensverteilung in den Städten gebildet werden können. Im Bereich der Sozialplanung und verwandter Bereiche (kommunale Migrationspolitik, Stadtentwicklung, Bildungs- und Schulpolitik, Wohnungspolitik) wurde die Auswertung von Daten der Verwaltungsregister der Sozialhilfe (PROSOZ) auf kleinräumiger Ebene für die Anwendungsbereiche Sozialraumanalyse und -management im Rahmen der kommunalen Sozial- bzw. Armutsberichtserstattung realisiert. Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige (SGB II) reduziert sich die Sozialhilfe auf das neu geschaffene SGB XII.²² Damit konnten die Daten der Sozialhilfe nicht mehr unmittelbar aus dem eigenen Verwaltungsverfahren abgeleitet werden, sondern stehen nunmehr ausschließlich über Datenlieferungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Verfügung. Daten zur Arbeitslosigkeit und zur Grundsicherung nach SGB II werden durch das umfangreiche, differenzierte und aktuelle Datenangebot der Bundesagentur für Arbeit auch auf kleinräumiger Ebene abgedeckt. Nicht zuletzt ist der umfangreiche Merkmalskatalog der BA über die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) von hohem Erkenntniswert für die Kommunalstatistik. Gemeindescharf und untergemeindlich lassen sich aktuell die Zahl der SVB nach Alter, Geschlecht, Beschäftigungsverhältnis, Wirtschaftszweig, Bildungsstand wohnortbezogen (leider nicht zusätzlich arbeitsortsbezogen) aufbereiten.

Weitere Beispiele für kommunalstatistische Datenquellen sind die Erschließung von Verkehrsunfalldaten aus Verkehrsinformationssystemen²³, die Flächennutzung auf der Basis der Liegenschaftskataster (künftig ALKIS), die Erschließung von Daten der Jugendgerichtshilfe²⁴ oder der Schulstatistik. Letztere liefert beispielsweise mit den kleinräumig darstellbaren Übergangsquoten auf weiterführende Schulen einen wichtigen Sozialindikator für die laufende Stadtbeobachtung. Als neues Aufgabenfeld der Kommunalstatistik entwickelt sich seit einigen Jahren das Bildungsmonitoring mit der systematischen kleinräumigen und schulspezifischen Erschließung der Schulstatistik.

In den 90er-Jahren wurden in der Kommunalstatistik die Bürgerumfragen als freiwillige repräsentative Befragungen zur Gewinnung von Meinungsdaten etabliert. Neben diesen subjektiven Daten lassen sich aus den Bürgerum-

22 Vgl. Höfflin, Peter: Hartz IV und die Folgen für die kommunale Berichterstattung. Informationsbedarf und Datenlage zu SGB II, in: Stadtforschung und Statistik (Zeitschrift des Verbands Deutscher Städtestatistiker, 2/2010, S. 50–54); hierin wird ausgeführt, dass 199 Städte Arbeitsmarktdaten in kleinräumiger Gliederung, 78 Städte als pseudo-anonymisierte Einzeldatensätze und 27 Städte die Datenquader der BA nutzen.

23 Vgl. Biekert, Franz: Kleinräumige Analyse der Straßenverkehrsunfälle in Stuttgart, in: Statistik und Informationsmanagement, 2001, Monatsheft 10, S. 258–274.

24 Vgl. Gunderlach, Robert: Jugenddelinquenz und junge Menschen vor Gericht, in: Statistik und Informationsmanagement, 2009, Monatsheft 6, S. 164–184.

25 Bei ausreichender Größe werden für (Stadt-)Kreise oder bei sehr großen Städten auch für Teile der Stadt eine Anpassungsschicht gebildet, die in der Regel mindestens 500 000 Einwohner umfasst; bundesweit gibt es 132 regionale Anpassungsschichten (vgl. Afentakis, Anja/Bihler, Wolf: Das Hochrechnungsverfahren beim unterjährigen Mikrozensus ab 2005, in: Wirtschaft und Statistik 10/2005, S. 1041); unter Umständen können auch Städte ab 200 000 Einwohner eine eigene Schicht bilden (eventuell mit einem begrenzten Datenangebot); bei 33 Städten unter 500 000 Einwohner ist dies 2011 der Fall gewesen (vgl. auch Hin, Monika: Datenangebot und Analysepotenzial des Mikrozensus, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 9/2008, S. 50–54).

26 Vgl. unter anderem Münzenmaier, Werner: In Stuttgart werden die höchsten Arbeitnehmer-einkommen aller Großstädte erzielt, in: Statistik und Informationsmanagement, 2004, Monatsheft 10, S. 274–279.

27 Grohmann, Heinz: Von der Volkszählung zum Registerzensus: Paradigmenwechsel in der deutschen amtlichen Statistik. Wirt. Sozialstaat Archiv (2009) 3, S. 15.

fragen auch als grobe Schätzwerte sozioökonomischer Grunddaten, allerdings nicht kleinräumig referenzierbar, ableiten.

Eine beschränkte Zahl von großen Städten kann über den Mikrozensus als weitere Datenquelle verfügen. Die jährliche 1%-Stichprobe der staatlichen Statistik bietet den Stadtstaaten und den großen Städten²⁵ ein weit über den klassischen Datenkranz der soziodemografischen und -ökonomische Merkmale von Volkszählungen hinausgehendes Datenspektrum für Personen und Haushalte auf der Gesamtstadtebene an; darüber hinaus sind die Zusatzerhebungsprogramme im Vier-Jahres-Rhythmus zum Berufs- und Ausbildungspendeln und zur Wohnsituation von besonderem kommunalen Interesse.

Ähnlich selektiv und nur für große Städte mit dem Status einer kreisfreien Stadt sind die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder (VGR) ab 1992 beziehungsweise jährlich ab 1994 erhältlich, von denen neben den Wirtschaftsdaten (BIP, Bruttowertschöpfung) vor allem die Zahl der Erwerbstätigen, der Arbeitnehmerentgelte und Bruttolöhne sowie die Einkommen der privaten Haushalte von kommunalstatistischer Relevanz²⁶ sind.

So erfreulich die Informationsversorgung der Großstädte ist, die sowohl über VGR-Daten als auch die Ergebnisse des Mikrozensus für die Gesamtstadtebene jährlich verfügen können, so unbefriedigend ist die Situation für kleinere Kommunen, die vollkommen von Zensusergebnissen abhängig sind.

Aufgaben eines Zensus

Ein Zensus hat traditionell mehrere Aufgaben und Zielsetzungen²⁷:

- Feststellung der Einwohnerzahl
- Feststellung der Zahl der Haushalte und Familien, der Erwerbspersonen sowie der Gebäude und Wohnungen in räumlicher, zeitlicher und fachlicher Vergleichbarkeit
- Ermittlung von grundlegenden Strukturdaten für Einwohner, Haushalte, Gebäude und Wohnungen
- Gewinnung von Basis- und Rahmendaten für Fortschreibungen, Stichproben, Qualitätsprüfungen bei anderen Statistiken

Entscheidend für eine umfassende Nutzbarkeit der Zensusdaten ist²⁷, dass

- alle erhobenen Fachmerkmale miteinander kombinierbar sind und
- alle Informationen auch in kleinräumiger Gliederung auswertbar sind.

Mit der Entscheidung des Bundesgesetzgebers, die Erhebungsmerkmale weitestgehend auf den EU-Pflichtkatalog zu beschränken²⁸, wurde von vorneherein die Gewinnung von Informationen über Pendlerbewegungen (Pendlerströme, Zeitaufwand, Verkehrsmittelwahl), Zahl, Größe und Struktur der Arbeitsstätten²⁹ in tiefer regionaler (untergemeindlich) und sachlicher Gliederung (wirtschaftliche Tätigkeit, Gründung, Bruttolöhne, Niederlassungsart) sowie von wichtigen wohnungstatistischen Merkmalen (Energiequelle der Heizung, Nettokaltmiete), die frühere

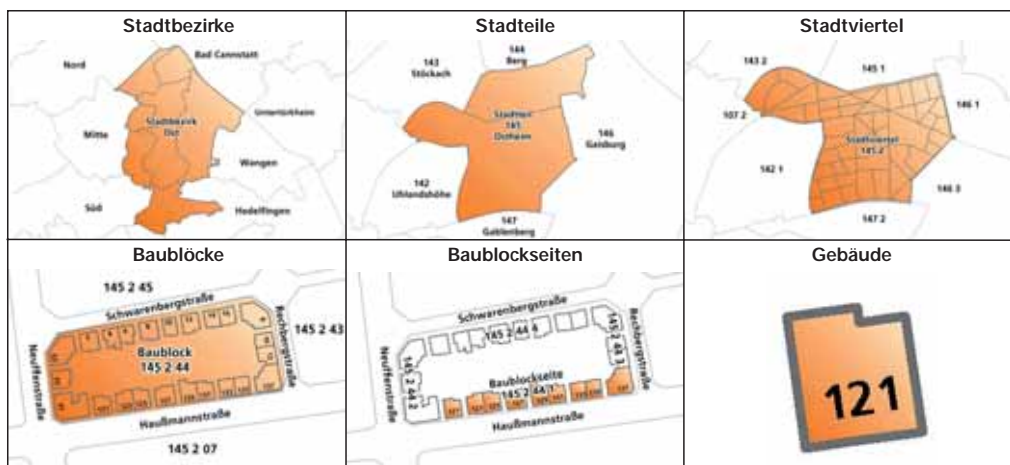
28 EU-Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über Volks- und Wohnungszählungen vom 9. Juli 2008 (ABl. EU Nr. L 218 S. 14) sowie Verordnung (EG) Nr. 1201/2009 der Kommission vom 30. November 2009 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über Volks- und Wohnungszählungen in Bezug auf die technischen Spezifikationen für die Themen sowie für deren Untergliederungen (ABl. L 329 vom 15. Dezember 2009, S. 1).

29 Diese Daten lieferten bis 1987 die traditionellen Arbeitsstättenzählungen bzw. die früheren Betriebsstättenzählungen, die erstmals 1875 stattfanden (vgl. Meyer-Haitz, Doris/Gölz, Uwe: Die Arbeitsstättenzählung 1987 in Baden-Württemberg, Statistik von Baden-Württemberg, Band 401, Heft 2, 1992, S. 375).

30 Vgl. Stellungnahmen der Wissenschaft und der Kommunalstatistik zum Zensus 2011 (Stellungnahme der Zensuskommission zum Merkmalskatalog im Kabinettsentwurf des Zensusanordnungsgesetzes (ZensG 2011) vom 22. Januar 2009 und: Wieviel Zensus braucht die Stadt? Dokumentation des Zensusworkshops des Verbands Deutscher Städtestatistiker vom 22./23. Februar 2007.

31 Stellungnahme der Zensuskommission zum Merkmalskatalog im Kabinettsentwurf des Zensusanordnungsgesetzes (ZensG 2011) vom 22. Januar 2009, S. 6-7.

Ü2 Untergemeindliche Gliederungsebenen (Beispiel Stuttgart)



Quelle: Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt

Großzählungen geliefert haben, ausgeschlossen. Hier setzt ein Teil der Kritik³⁰ an dem Zensuskonzept 2011 an: Wenn auch ein Zensus schon von seiner Funktion als Instrument einer statistischen Grundinventur her nur eine begrenzte Anzahl von Erhebungsmerkmalen erfassen kann, sollte er den Minimalbedarf soziodemografischer Grundmerkmale, aber auch den Informationsbedarf zentraler gesellschaft-

licher Fragestellungen abdecken und auch eine Anschlussmöglichkeit an den älteren Zensus bieten³¹ (*Übersicht 2*).

Teil II des Beitrags wird im Statistischen Monatsheft Baden-Württemberg 3/2012 veröffentlicht. Die Erstveröffentlichung des Aufsatzes erfolgte in: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 8/2011. ■

kurz notiert ...

Irland mit höchster Geburtenrate

2010 sind in den 27 Staaten der Europäischen Union knapp 5,4 Mill. Kinder geboren worden, darunter die meisten in Frankreich (829 000), gefolgt vom Vereinigten Königreich (807 000), Deutschland (678 000) und Italien (562 000). Noch 1998 kamen EU-weit in Deutschland die meisten Kinder zur Welt, nämlich 785 000 und damit immerhin 16 % mehr als 2010.

Der Rückgang der Kinderzahlen in Deutschland ist jedoch nicht auf eine gesunkene Geburtenrate zurückzuführen, sondern auf einen Rückgang der Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter. Denn die durchschnittliche Zahl der Kinder je Frau lag 1998 mit 1,36 sogar etwas niedriger als 2010 (1,39). In Baden-Württemberg war die Geburtenrate 2010 mit 1,38 Kindern je Frau sogar noch geringfügig kleiner als im Bundesdurchschnitt.

Irland belegt mit durchschnittlich knapp 2,1 Kindern je Frau die Spitzenposition innerhalb der Europäischen Union, gefolgt von ausschließlich nord- bzw. westeuropäischen Staaten. Am geringsten ist dagegen die Geburtenhäufigkeit in Lettland mit knapp 1,2 Kindern je Frau. Darüber hinaus ist die durchschnittliche Kinderzahl je Frau nur noch in Ungarn und Portugal geringer als in Baden-Württemberg. In den meisten Staaten der Europäischen Union hatte sich in den letzten Jahren ein Trend hin zu wieder etwas höheren Geburtenraten abgezeichnet. Diese Entwicklung hat sich aber in 2010 nicht fortgesetzt – in der Mehrzahl der Staaten ist die durchschnittliche Kinderzahl je Frau konstant geblieben oder sogar gesunken.

Die Gründe für das Geburtenverhalten einer Generation bzw. für die unterschiedlich hohe Geburtenhäufigkeit in den einzelnen Staaten der Europäischen Union sind vielfältig. Entscheidend hierfür dürfte unter anderem sein, inwieweit sich Familie und Berufstätigkeit gut miteinander vereinbaren lassen, wie sich die wirtschaftliche Situation von Familien darstellt

und inwieweit die Berufstätigkeit von Müttern mit kleinen Kindern gesellschaftlich akzeptiert ist. Schließlich hat sich auch gezeigt, dass Menschen in gesellschaftlichen Krisen- und Umbruchzeiten auf die Geburt von Kindern verzichten. So ist beispielsweise die Geburtenrate in den ostdeutschen Bundesländern nach dem Zusammenbruch der DDR von 1,5 (1990) auf unter 0,8 (1994) gesunken; seither ist sie wieder stetig gestiegen und liegt seit 2008 wieder über der des früheren Bundesgebiets.

Neugeborene wiegen im Schnitt 3 300 Gramm

Die meisten Kinder, die in Baden-Württemberg zur Welt kommen, wiegen bei ihrer Geburt zwischen 3 000 und 4 000 Gramm (g). 2010 hatten gut 67 % der Lebendgeborenen dieses Gewicht. Damit lag das Gewicht bei zwei von drei Babys – wie bereits seit Mitte der 70er-Jahre – zwischen 3 und 4 Kilogramm (kg). Ebenso blieb der Anteil der Kinder, die bei der Geburt mehr als 4 000 g wiegen, nahezu unverändert. Etwa jedes elfte Baby zählt zu dieser „Gewichtsklasse“. Allerdings hat sich – insbesondere aufgrund des medizinischen Fortschritts – der Anteil der sehr früh lebend zur Welt gekommenen Babys mit weniger als 1 000 g gegenüber den 70er-Jahren auf 0,6 % verdoppelt.

Im Schnitt wog ein Baby 2010 etwas mehr als 3 300 g. Damit hat sich das durchschnittliche Geburtsgewicht eines Babys in den letzten 35 Jahren – entgegen der landläufigen Meinung – praktisch nicht verändert: Seit 1975 variiert dieses Gewicht in einer Spannweite von weniger als 50 g. Dass das durchschnittliche Geburtsgewicht in den letzten Jahren nicht angestiegen ist, dürfte vor allem auf folgende Effekte zurückzuführen sein: Zum einen hat der Anteil der Mehrlingsgeburten zugenommen; diese Kinder haben in der Regel ein geringeres Geburtsgewicht. Zum anderen ist der Anteil von Risikoschwangerschaften deutlich angestiegen, sodass zu vermuten ist, dass heute häufiger als früher eine Geburt vorzeitig eingeleitet wird. ■