



## Flächennutzungsmonitoring IV Genauere Daten – informierte Akteure – praktisches Handeln

IÖR Schriften Band 60 · 2012

ISBN: 978-3-944101-03-3

### **Probleme und Lösungen auf dem Weg zu kleinräumigen innerstädtischen Statistiken**

*Michael Haußmann*

Haußmann, M. (2012): Probleme und Lösungen auf dem Weg zu kleinräumigen innerstädtischen Statistiken. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring IV. Genauere Daten – informierte Akteure – praktisches Handeln. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 60, S. 169-173.

# Probleme und Lösungen auf dem Weg zu kleinräumigen innerstädtischen Statistiken

*Michael Haußmann*

## Zusammenfassung

Mit der rasanten Fortentwicklung der IuK- und der GIS-Technologie wird aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Ressortforschung der Ruf nach einer besseren Versorgung mit kleinräumigen Daten lauter. Dadurch steht die Kommunalstatistik als wichtiger Anbieter von Daten unterhalb der Gemeindeebene immer mehr in der Pflicht, sich als Datenprovider für Dritte zu positionieren.

Um den immensen Datenschatz der Kommunen heben zu können, müssen Hürden wie die fehlende Marktübersicht oder die lückenhafte (regionale) Flächendeckung übersprungen, unterschiedliche Datenformate und -inhalte sowie heterogene Lizenzbedingungen auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden. Förderlich ist dabei die Entwicklung hin zu einer europäischen Geodateninfrastruktur, welche ausgehend von der INSPIRE-Richtlinie auch in Deutschland entstehen wird und durch den Aufbau der Nationalen Geodatenbasis (NGDB) möglichst alle relevanten Geodaten leicht zugänglich machen soll. Ein weiterer wichtiger Motor ist die derzeit deutlich an Schwung und Kontur gewinnende Open Government-/Open Data-Bewegung.

Die Kommunalstatistik ist sich der „schlummernden“ Werte ihrer Daten, gleichzeitig aber auch der begrenzten eigenen Möglichkeiten, diese zugänglich zu machen, bewusst. Viel wird davon abhängen, ob für die heterogene Kommunalfamilie Anreize geschaffen werden, um beim Aufbau der nationalen Dateninfrastruktur kraftvoll mitkonstruieren zu können.

## 1 Die Kommunalstatistik im dreiteiligen System der staatlichen Statistik Deutschlands

Das statistische System ist im deutschen Föderalismus klar geregelt (Tab. 1). Die Aufgaben der Bundes- und Landesstatistik ergeben sich dabei aus Fachgesetzen, in welchen detailliert geregelt ist, welche Statistiken bereitzustellen sind. Die kleinste Veröffentlichungsebene der eng verzahnten Bundes- und Landesstatistik ist in der Regel die der Gemeinde.

Wer kleinräumigere Daten von staatlicher Seite benötigt, ist damit auf die Kommunalstatistik angewiesen. Die Kommunalstatistik begründet sich auf die grundgesetzlich verankerte Verpflichtung zur kommunalen Daseinsvorsorge, welche verlässliche Pla-

nungsgrundlagen voraussetzt. Wie die Kommunen diese Aufgabe ausfüllen, ist ihnen durch die kommunale Planungshoheit selbst überlassen. In der Praxis hat es sich heraus kristallisiert, dass heute in der Regel alle Städte über 50 000 Einwohner eine abgeschot-tete Kommunalstatistik betreiben.

Tab. 1: Die staatliche Statistik im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland  
(Quelle: Eigene Bearbeitung)

	Bundes-/Landesstatistik	Kommunalstatistik
<b>Flächendeckung</b>	Bundesweit	Größere Städte
<b>Gesetzliche Grundlage</b>	Erhebungen sind per Gesetz angeordnet	Art. 20 und 28 GG (Kommunale Daseinsvorsorge und Planungshoheit)
<b>Kleinste Ebene zur Datenspeicherung</b>	Baublockseite (§10 Abs.2 BStatG), künftig vorr. 1 ha-Raster (Entwurf eGovG)	flexibel (Adresse/Rasterzellen)
<b>Kleinste Ebene zur Veröffentlichung</b>	Kreise/Gemeinden (§ 3 BStatG: erforderliche räumliche Tiefe)	flexibel unter Wahrung der statistischen Geheimhaltung

## 2 Verbesserungswürdig: Die Datenversorgung der Kommunen für die kommunale Daseinsvorsorge

Um vorausschauend planen und die begrenzten Finanzmittel effizient einsetzen zu können, benötigen die Kommunen verlässliche Grundlagendaten. Wichtige Anwendungsgebiete sind dabei die Infrastrukturplanung (Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, Pflegeheime, Gas-, Wasser-, und Elektrizitätsversorgung, Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr, Kultureinrichtungen, Friedhöfe, Bäder, ...), die Wohnbedarfsplanung, die Abgrenzung von Stadterneuerungsgebieten sowie allgemein die Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung. Auch die Teilnahme an Förderprogrammen, die Evaluierung von Maßnahmen, Benchmarking und Monitoring sind ohne objektive Vergleichsdaten nicht denkbar.

Obwohl die kommunalen Statistikstellen hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Voraussetzungen mit der Bundes- und Landesstatistik vergleichbar sind (Abschottung der Statistik gegenüber dem Verwaltungsvollzug), wird den Kommunen zu vielen staatlich erhobenen untergemeindlichen Daten kein Zugang gewährt. Eine deutliche Verbesserung der Versorgungslage wäre gegeben, wenn der Kommunalstatistik im Rahmen der Verwaltungsvereinfachung in der Statistikgesetzgebung ein pauschaler Zugang zu den Daten der Bundes- und Landesstatistik gewährt würde, anstatt sich auf die (überwiegend die Kommunalinteressen nicht berücksichtigenden) Regelungen vieler einzelner Fachstatistikgesetze zu berufen.

Wichtige Nachhaltigkeitsthemen wie die Energiewende oder der Weg zu einer nachhaltigen Mobilität können auf kommunaler Ebene nicht ausreichend behandelt wer-

den, weil wichtige Planungsgrundlagen fehlen. Ursächlich sind vor allem fehlende oder weggefallene Informationen aus Großzählungen. Teilweise werden die Daten überhaupt nicht mehr (Arbeitsstättenzählung) oder nur als Stichprobe (Haushaltsstichprobe im Rahmen des Zensus 2011) erhoben. Bei der im Rahmen des Zensus 2011 als Vollerhebung durchgeführten Gebäude- und Wohnungszählung wurden wichtige von der Kommunalstatistik geforderte Themen wie der energetische Zustand, Angaben zur Barrierefreiheit oder zum Sanierungsgrad nicht in das Erhebungsprogramm aufgenommen. Obwohl die Daten zu den Gebäuden und Wohnungen auf Ebene der Adresse erhoben wurden, wird den Kommunen die dauerhafte Speicherung der Einzeldaten verwehrt, obwohl diese die einzige Quelle zum dringend notwendigen Aufbau von fortschreibbaren Gebäude- und Wohnungsregistern darstellen.

Der Paradigmenwechsel weg von Großzählungen hin zu vermehrten Registerauswertungen führt in vielen Fällen zu Abstrichen bei der Aussageschärfe, da die Register für den Verwaltungsvollzug zwar gut „funktionieren“, aufgrund der oftmals nicht oder nur mangelhaft verankerten Qualitätssicherungsmaßnahmen für die Statistik aber nur eingeschränkt nutzbar sind.

Bei der Georeferenzierung der Registerdaten entstehen darüber hinaus beträchtliche Aufwände. Dies liegt an den unterschiedlich verschlüsselten Adressen, die in den meisten Fällen nicht auf konsolidierte Referenzbestände zurückgeführt werden können. Hier wäre der Einsatz von zentralen, qualitätsgesicherten Adressdatenbanken, welche als Dienst in die registerführenden Systeme integriert werden können, hilfreich.

### **3 Wachsende Anforderungen: Die Kommunalstatistik als Datenprovider für Dritte**

Das Angebot der Kommunalstatistik ist ein sehr attraktives: Neben der teilweise hohen Merkmalsdifferenzierung (z. B. Einwohner nach Migrationshintergrund und Bezugsland, lebensphasenspezifische Haushaltstypen u. v. m.) stellen die hohe Aktualität (Verfügbarkeit teilweise wenige Wochen nach dem Stichtagsabzug) und die feine Granularität der Daten (teilweise auf der Adressebene bzw. in kleinen Rasterzellen gespeichert) Alleinstellungsmerkmale dar. Bei Bedarf können die Daten unter Wahrung der statistischen Geheimhaltung flexibel aggregiert weitergegeben werden.

Doch der Zugang zu den Daten der Kommunalstatistikfamilie ist nicht einfach. Derzeit existiert keine Übersicht, welche Daten in welcher der über 11 000 Gemeinden vorgehalten werden. Aufgrund der Tatsache, dass kleinere Städte und Gemeinden in der Regel keine eigenen Statistiken führen, gleicht die Landschaft einem Flickenteppich, womit regionale Auswertungen auf Grundlage kommunalstatistischer Daten nur in wenigen stark verstädterten Räumen möglich sind (Abb. 1). Ein möglicher Schritt in Richtung Flächendeckung könnte die Einbeziehung der Landkreise oder der Regional-

verbände in das kommunalstatistische System sein. Diese könnten für die mittleren und kleineren Städte und Gemeinden als Servicedienstleister fungieren, was in der Praxis im Zuge der sukzessiven Einführung von vernetzten Landkreis-Gemeinde-GIS-Systemen nicht unrealistisch erscheint.

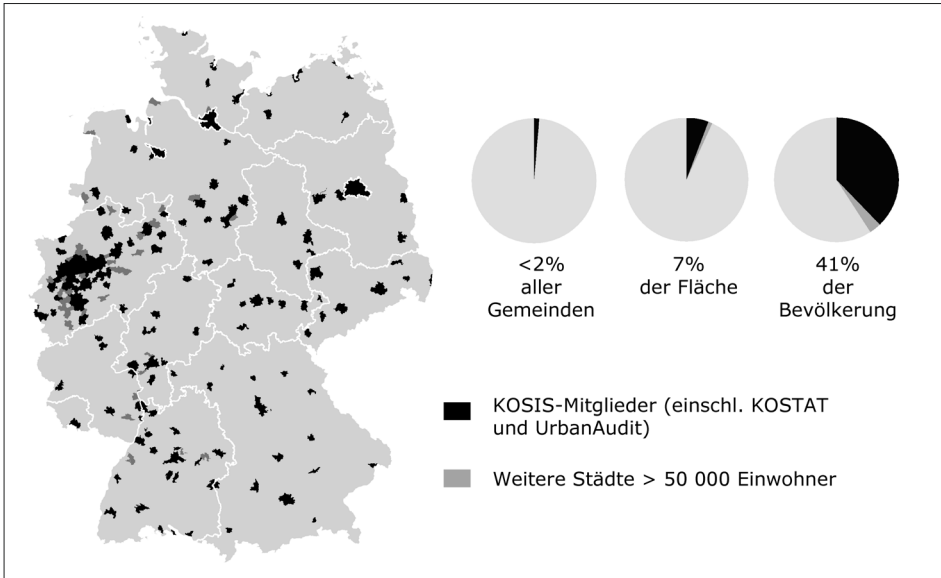


Abb. 1: Städte mit potenziell eigener Kommunalstatistikstelle  
(Quelle: Gemeinde- und Ländergrenzen: Lutum+Tappert; eigene Darstellung)

Obwohl die Kommunen prinzipiell frei entscheiden können, wie sie ihre Informationen gewinnen, konnten über die Statistik-Verbünde (Verband Deutscher Städtestatistiker VDSt und Verbund Kommunales Statistisches Informationssystem KOSIS) und den Deutschen Städtetag in den vergangenen Jahrzehnten Quasi-Standards etabliert werden, sodass viele kommunalstatistische Daten interkommunal vergleichbar sind.

Ganz anders sieht es beim Thema Entgelte und Lizenzen aus: Hier gehen die Modelle im Umgang mit kleinräumigen Datenanfragen weit auseinander. Für potenzielle Nutzer wäre es sicher hilfreich, künftig auf allgemeingültige Bedingungen zu treffen und gegebenenfalls eine Stelle zu haben, welche die Lizenzierung regelt (One-Stop-Shop).

Auch in punkto Datenformat sind die Nutzer der Kommunalstatistik mit einer bunten Heterogenität konfrontiert: Teilweise können die Daten in Standardformaten heruntergeladen werden, an anderer Stelle werden vorkonfektionierte und -formatierte Tabellen bereitgestellt. Auch hier wäre eine Vereinheitlichung wünschenswert. Vorbilder können die Datenformate der INSPIRE-Richtlinie und/oder das von EUROSTAT vorangetriebene SDMX-Format sein.

Viele der nun geschilderten Probleme können sich auflösen, wenn die Kommunalstatistik Teil der derzeit entstehenden nationalen Dateninfrastruktur wird. Am niederschwelligsten scheinen dabei die Open-Data-Portale zu sein: Meist ist es relativ einfach, seine Daten dorthin zu bringen, akzeptiert werden „allgemein lesbare Formate“. Trotz aller Anfangseuphorie muss man sich hier aber noch einige Fragen stellen, um zu einem nachhaltig guten Ergebnis zu kommen: Entstehen dort Sekundärdatenbestände, wie wird die Aktualisierung gewährleistet? Wer bildet die Jury, um ein langsames „Zuwuchern“ zu verhindern und „relevantes“ von „weniger wichtigem“ zu unterscheiden? Wie werden die Open-Data-Portale und die GDI-Portale künftig miteinander verknüpft?

Ein zweiter, aber deutlich beschwerlicherer Weg ist der in die Nationale Geodatenbasis (NGDB), welche im Rahmen der deutschen Geodateninfrastruktur (GDI) entstehen wird. Sollen die Kommunalstatistikdaten „fit“ für die GDI werden, müssen die Daten transformiert werden, Dienste entsprechend der INSPIRE-Spezifikationen müssen nachhaltig bereitgestellt werden und vieles mehr. Dies erfordert Ressourcen, die derzeit nur in wenigen Kommunen zur Verfügung stehen dürften, zumal für die Kommunalstatistik nach den Geodatenzugangsgesetzen der Länder keine Verpflichtung besteht, ihre Daten in der GDI bereitzustellen. Damit handelt es sich also um eine „Freiwilligkeitsaufgabe“, welche vor allem die schwächeren Mitglieder der Kommunalfamilie nicht stemmen können oder im Extremfall nicht stemmen dürfen. Ob die Kommunalstatistik ihr „schlummerndes Potenzial“ entfalten kann, wird nicht zuletzt davon abhängen, ob für die Kommunalfamilie Anreize geschaffen werden, um beim Aufbau der für unsere Wissensgesellschaft dringend erforderlichen nationalen (Geo-)Dateninfrastruktur kraftvoll mitkonstruieren zu können.

## 4 Literatur

- Bundesministerium des Innern (2012): Referentenentwurf des E-Government-Gesetzes (EGovG) vom 05.03.2012.
- Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 22. Januar 1987 (BGBl. I S. 462, 565), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246).
- Haußmann, M. (2012): Städtestatistik und Open Data – Die heutige Situation und künftige Potenziale. In: Statistik und Informationsmanagement, 1/2012, 18-34.
- RatSWD – Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (Hrsg.) (2012): Georeferenzierung von Daten – Situation und Zukunft der Geodatenlandschaft in Deutschland. Berlin.
- Schwarz, T. (2011): Nutzen des Zensus 2011 für die Kommunen. In: Statistik und Informationsmanagement, 8/2011, 273-292.
- Von Arnim, H. H. (1988): Städtestatistik und Grundgesetz. In: Verband Deutscher Städtestatistiker (Hrsg.): Kommunalstatistik zwischen Grundrechtsschutz und Selbstverwaltungsgarantie, Nürnberg, 7-13.