

JOACHIM RECKTENWALD

Grundlagen und Perspektiven der Regionalstatistik in Europa

Kurzfassung

Eine europäische Regionalstatistik als bei Eurostat angesiedelte Gemeinschaftsstatistik gibt es seit über 20 Jahren. Prägend im Hinblick auf die bereitzustellenden Daten sind die regional orientierten Politiken der EG. In enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten werden einheitliche Konzepte und Methoden festgelegt und die an Eurostat zu übermittelnden Datensätze vereinbart. Zentrale Voraussetzungen regionalstatistischer Arbeit auf Gemeinschaftsebene sind die Vergleichbarkeit der Daten und die Existenz einer Gebietssystematik (NUTS). Bei der zukünftigen Entwicklung der gemeinschaftlichen Regionalstatistik geht es darum, Datenlücken zu schließen, weitere Harmonisierungsschnitte zu initiieren, funktionale Gebietsgliederungen zu erstellen, die Voraussetzungen für aussagefähige Regionalindikatoren zu schaffen und gemeindebezogene Daten verfügbar zu machen.

1. Einleitung

Mit der zunehmenden Verlagerung nationalstaatlicher Kompetenzen auf die europäische Ebene ist der Bedarf an entscheidungsrelevanter statistischer Information bei den Institutionen der Europäischen Gemeinschaften erheblich gestiegen. Die Aufgabe, diesen Bedarf zu decken, fällt dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften zu, einer eigenständigen Generaldirektion der Kommission der EG. Eurostat – so das üblicherweise benutzte Akronym für das Amt – kann sich dabei auf die enge Zusammenarbeit mit den nationalen statistischen Ämtern stützen. Europäische Regionalstatistik meint mithin im folgenden eine Gemeinschaftsstatistik, und zwar in zweifacher Hinsicht: als eine auf das Gebiet der zwölf Mitgliedstaaten bezogene und in organisatorischer und inhaltlicher Verantwortlichkeit bei Eurostat angesiedelte. Eine so verstandene gemeinschaftliche Regionalstatistik gibt es seit nunmehr über 20 Jahren, und aus bescheidenen Anfängen ist im Laufe der Jahre ein umfängliches Informationsangebot erwachsen.

2. Grundlagen

2.1 Die Verwendung regionalstatistischer Daten auf Gemeinschaftsebene

Von Beginn an waren die regional orientierten Gemeinschaftspolitiken prägend im Hinblick auf die von Eurostat bereitzustellenden Statistiken. Dabei sind die Anforderungen an Umfang, regionale Disaggregationstiefe und Qualität der Daten ständig gestiegen. Wichtige Einschnitte in dieser Entwicklung markieren die Gründung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung 1975, die Verordnung zum Sozialfonds von 1983, vor allem jedoch die grundlegende Reform der gemeinschaftlichen Strukturfonds (Regionalfonds, Sozialfonds sowie Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft-Abteilung Ausrichtung) im Jahre 1988.

Was die gemeinschaftsinterne Nutzung von Regionaldaten anbelangt, so stehen derzeit folgende Verwendungszwecke im Vordergrund:

(I) Festlegung der Fördergebiete im Rahmen der Strukturfonds. Drei der fünf bei der Reform der Fonds festgeschriebenen Ziele weisen eine explizite regionale Dimension auf. Im einzelnen beziehen sie sich auf

- die Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1),
- die Regionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind (Ziel 2),
- die Regionen im ländlichen Raum (Ziel 5b).

(II) Makroökonomische Analysen auf Initiative der Kommission. Zu nennen sind insbesondere

- der alle drei Jahre zu erstellende Periodische Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft,
- Analysen der regionalen Auswirkungen der großen Gemeinschaftspolitiken (Vollendung des Binnenmarktes, Wirtschafts- und Währungsunion),
- Bewertungen der von der Gemeinschaft eingeleiteten Strukturmaßnahmen.

(III) Festlegung der Gebiete, die für staatliche Regionalbeihilfen seitens der Mitgliedsländer in Frage kommen. Es handelt sich hierbei um Entscheidungen im Rahmen der gemeinsamen Wettbewerbspolitik, die auf Artikel 92(3)a und 92(3)c der Römischen Verträge Bezug nehmen.

Die EG-Kommission wird bis auf weiteres gewiß der wichtigste Adressat für die gemeinschaftliche Regionalstatistik bleiben. Es ist jedoch zu beobachten, daß in dem Maße, wie das Binnenmarktprogramm umgesetzt wird und der Integrationsprozeß Fortschritte macht, das Interesse an international vergleichbaren Regionaldaten auch bei externen Nutzern stark zunimmt. Dazu zählen europaweit operierende Unternehmen ebenso wie Forschungsinstitute und öffentliche Stellen in den Regionen.

2.2 Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

Gemeinschaftliche Regionalstatistik heißt nicht: originäre Datenproduktion durch Eurostat. Erhebung und Aufbereitung bleiben weiterhin in den Händen der nationalen Ämter.

Gemeinschaftliche Regionalstatistik heißt: Verfügbarmachen und Kompilieren von in den Mitgliedsländern nach möglichst vergleichbaren Konzepten erhobenen Daten, an denen Eurostat allenfalls begrenzte Anpassungen vornimmt. Es mag sich dabei um eigenständige nationale Erhebungen oder auch um gemeinschaftsinitiierte und auf Gemeinschaftsrecht basierende Erhebungen handeln, wie z.B. die Arbeitskräfteerhebung. Die notwendige inhaltliche und organisatorische Abstimmung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten erfolgt in einer speziellen Arbeitsgruppe, in die alle zwölf Länder ihre Vertreter entsenden. Die für Regionalstatistik zuständige trägt den Namen "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und statistische Indikatoren auf regionaler Ebene". Hier werden die von Eurostat mit Blick auf die Gemein-

schaftserfordernisse vorgelegten Arbeitsprogramme diskutiert und die zu übermittelnden Datensätze vereinbart. Vor allem aber ist sie das Forum, in dem versucht wird, über die Festlegung einheitlicher Konzepte und Methoden für alle Beteiligten eine gemeinsame Arbeitsgrundlage zu schaffen.

2.3 Zentrale Anforderung: Vergleichbarkeit der Daten

Statistiken, die in internationalem Kontext verwendet werden, müssen vergleichbar sein. Das gilt um so mehr, wenn, wie im Falle der gemeinschaftlichen Regionalstatistik, die Ergebnisse dazu dienen, erhebliche finanzielle Mittel zu vergeben.

Die Forderung nach Vergleichbarkeit bezieht sich auf

- Systematiken, Konzepte und Methoden,
- die Dimension von Wertaggregaten,
- die Qualität der Daten.

Die Verwendung einheitlicher Konzepte ist relativ unproblematisch, wenn die Regionalstatistik auf international bereits fest etablierte Standards zurückgreifen kann. Das gilt etwa für die regionale volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, die auf das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) Bezug nimmt. In Fällen, in denen die international benutzten Konzepte in den Mitgliedsländern wenig bekannt sind, können mitunter Irritationen auftreten. Die von Eurostat berechneten harmonisierten Arbeitslosenquoten geben dafür ein gutes Beispiel ab. Sie werden anhand der Ergebnisse der gemeinschaftlichen Arbeitskräfteerhebung nach der Definition des Internationalen Arbeitsamtes ermittelt, welche von den seitens der nationalen Arbeitsverwaltungen verwendeten Definitionen abweicht. Die daraus resultierenden Unterschiede zwischen harmonisierten und nach nationalem Konzept berechneten Quoten können merklich ausfallen. Das hat in der politischen Öffentlichkeit der Bundesrepublik denn auch prompt einige Mißverständnisse verursacht, als es im Rahmen der Strukturfonds darum ging, die Fördergebiete festzulegen.

Der Vergleich von Wertaggregaten für Regionen, die verschiedenen Währungsräumen angehören, wirft keine grundsätzlichen Probleme auf. Je nach Erkenntnisziel hat die notwendige Umrechnung mit Hilfe von Wechselkursen oder von Kaufkraftparitäten zu erfolgen. Für beide Varianten stellt Eurostat die erforderlichen Grunddaten bereit.

Mit dem Stichwort Datenqualität ist zum einen die Verlässlichkeit und regionale Repräsentativität von Stichprobenergebnissen angesprochen, zum anderen das ganze Bündel qualitätsdeterminierender Faktoren, die in den Eigenheiten der nationalen statistischen Systeme wurzeln.

Die Vergleichbarkeit der gemeinschaftlichen Regionaldaten ist über die Jahre hinweg stetig verbessert worden. Daß gleichwohl Schwachstellen fortbestehen, soll nicht geleugnet werden. Darum wird es auch in der Zukunft Eurostats zentrale Aufgabe sein, gegenüber den Mitgliedstaaten auf weitere Harmonisierungsschritte hinzuwirken.

2.4 Die Gebietseinheiten

Das geographische Raster, das den regionalen Statistiken der Gemeinschaft zugrunde liegt, ist die sogenannte NUTS, die Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik (Die Abkürzung NUTS ist aus dem Französischen abgeleitet: Nomenclature des unités territoriales statistiques). Sie wurde nach und nach in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten konkretisiert. Mittlerweile ist sie fest etabliert und dient bei allen regional orientierten Gemeinschaftspolitiken als räumliche Referenzsystematik. Auch über die EG hinaus wird inzwischen versucht, eine vergleichbare Territorialgliederung zu erstellen. So wird die EFTA in naher Zukunft einen Vorschlag für ihre Mitgliedsländer vorlegen.

Die NUTS besteht aus einer dreistufigen Hierarchie von Verwaltungseinheiten. In Tabelle 1 sind für jedes Land die auf den drei Ebenen relevanten administrativen Einheiten sowie ihre Anzahl aufgeführt. In der Bundesrepublik Deutschland sind dies die Bundesländer, die Regierungsbezirke und die Kreise.

Tabelle 1:
NUTS – Ebenen und nationale Verwaltungseinheiten

	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3	
B	Régions	3	Provinces	9	Arrondissements	43
DK	–	1	–	1	Ämter	15
D	Länder	16	Regierungsbezirke	40	Kreise	543
GR	Groups of development regions ⁽¹⁾	4	Development regions	13	Nomoi	51
E	Agrupación de comunidades autónomas	7	Comunidades autónomas + Ceuta y Melilla	17	Provincias + Ceuta + Melilla	50
F	Zeat + DOM	8	Régions + DOM	22	Départements + DOM	96
IRL	–	1	–	1	Planning regions	4
I	Gruppi di regioni ⁽¹⁾	11	Regioni	20	Province	95
L	–	1	–	1	–	1
NL	Landsdelen	4	Provincies	12	C.O.R.O.P.–Regio's	40
P	Continente + Regioes autónomas	1	Comissaoes de coordenação regional + Regioes autónomas	5	Grupos de Concelhos	30
UK	Standard regions	2	Groups of counties ⁽¹⁾	2		
		11		35	Counties/Local authority regions	65
EUR12		71		183		1 044

(1) Zusammenfassung für Gemeinschaftszwecke

3. Das Datenangebot der gemeinschaftlichen Regionalstatistik

Die von Eurostat bereitgehaltenen Regionaldaten umfassen fünf Bereiche:

- **Bevölkerungsstatistik:** Sowohl Informationen zu Niveau und Struktur der Bevölkerung als auch zu den Komponenten der natürlichen Bevölkerungsbewegung (Geburten, Sterbefälle) liegen vor.
- **Regionale Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung:** Neben Schätzungen des Bruttoinlandsprodukts sind Angaben zur Bruttowertschöpfung, zu den Erwerbstätigen und den Bruttoanlageinvestitionen nach Produktionsbereichen verfügbar.
- **Statistiken der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit:** Im Mittelpunkt stehen die Regionalergebnisse der gemeinschaftlichen Arbeitskräfteerhebung sowie die harmonisierten Arbeitslosenquoten nach Alter und Geschlecht.
- **Landwirtschaftsstatistik:** Detaillierte Informationen zu Bodennutzung sowie pflanzlicher und tierischer Erzeugung werden ergänzt durch Daten aus der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Erhebung zur Struktur landwirtschaftlicher Betriebe.
- **Industrie- und Verkehrsstatistik:** In diesem heterogenen Restbereich finden sich Ergebnisse der Erhebung über Struktur und Tätigkeit der Industrie, Statistiken der Energieerzeugung und Angaben über die interregionalen Verkehrsströme innerhalb der Mitgliedstaaten.

Die übliche Nachweisungsebene für die Regionaldaten ist NUTS 2. Einige zentrale Variablen (Bevölkerung, Bruttoinlandsprodukt, Erwerbstätige, Arbeitslosenquote) liegen aber auch auf Ebene NUTS 3 vor. Vorgehalten werden alle Statistiken in der Datenbank REGIO bei Eurostat.

4. Perspektiven

Die Grundlinien der weiteren Entwicklung der gemeinschaftlichen Regionalstatistik und damit auch die anstehenden Aufgaben sind vorgezeichnet: Zum einen geht es darum, Schwachstellen im bestehenden Berichtssystem zu beheben, zum anderen ist den sich abzeichnenden Anforderungen der Regionalpolitik Rechnung zu tragen.

4.1 Schließen von Datenlücken

Die gravierendsten Datenlücken betreffen die Mitgliedsländer Portugal und Spanien sowie die neuen Bundesländer. In Portugal wie in Griechenland werden derzeit mit inhaltlicher und finanzieller Unterstützung der Gemeinschaft die nationalen statistischen Systeme umstrukturiert. Während sich in Portugal erste Erfolge abzeichnen, steht allerdings zu befürchten, daß in Griechenland merkliche Fortschritte noch längere Zeit werden auf sich warten lassen. Die Datenlage für die neuen Bundesländer ist noch wenig zufriedenstellend. Doch dürfte sich die Situation deutlich bessern, sobald die Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung 1991 verfügbar sind und die bereits angelaufenen Arbeiten des Arbeitskreises "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder" Früchte tragen.

4.2 Weitere Harmonisierung

Was die weitere Vereinheitlichung der Methoden anbelangt, so steht die regionale volkswirtschaftliche Gesamtrechnung oben auf der Agenda. Jenseits der international akzeptierten Konzepte des ESVG gilt es, eine gemeinsame Linie zu finden bei der Lösung regionalspezifischer Probleme wie z.B. der Definition der relevanten örtlichen Einheiten, der Behandlung multiregionaler Unternehmen, der Rolle der sogenannten Extra-Regio (sie soll Aktivitäten aufnehmen, die dem Wirtschaftsgebiet eines Landes, nicht aber einer bestimmten Region zugeordnet werden) und der Regionalisierung von Aktivitäten im Verkehrssektor. Die Diskussion mit den Mitgliedsländern ist seit über einem Jahr im Gange und konzentriert sich auf die Aggregate Bruttowertschöpfung und Bruttoanlageinvestitionen. Sie soll Ende 1992 in Gemeinschaftsempfehlungen für die regionale Anwendung des ESVG münden.

Ein zweiter wichtiger Schritt zur Verbesserung der Vergleichbarkeit steht kurz vor der Umsetzung. Er betrifft die gemeinschaftliche Arbeitskräfteerhebung. In der die Erhebungen ab 1992 regelnden Verordnung wird erstmals eine einheitliche Obergrenze für den relativen Standardfehler regional (auf der Ebene NUTS 2) nachgewiesener Merkmale fixiert.

4.3 Die Gebietseinheiten

Obwohl gemeinschaftsweit etabliert, ist die NUTS keineswegs frei von Mängeln. Schon ein flüchtiger Blick auf Tabelle 1 offenbart ein deutliches Ungleichgewicht auf der Ebene 3: Entfielen vor der deutschen Einigung bereits knapp 40 % der NUTS 3-Einheiten auf die Bundesrepublik, so sind es seit dem 3. Oktober 1990 gar 52 %. Eine dermaßen gestörte Balance zwischen den Mitgliedsländern läßt sich schwerlich aufrechterhalten, hat sie doch unmittelbar finanzielle Konsequenzen: Je mehr Einheiten auf Ebene 3 ausgewiesen werden, um so leichter fällt es, förderungswürdige Problemregionen zu identifizieren, da Kompensationseffekte zwischen Teilräumen tendenziell entfallen. Um das Gleichgewicht wiederherzustellen, wird die Anzahl der deutschen NUTS 3-Einheiten durch Zusammenfassen von Kreisen merklich reduziert werden müssen. Für eine auf Verwaltungseinheiten fußende Gebietsgliederung sprechen die Datenverfügbarkeit und die Tatsache, daß sie Ausdruck politischen Willens ist. Auf der anderen Seite aber kann sie unter analytischen Gesichtspunkten Probleme aufwerfen; funktional abgegrenzte Gebietseinheiten sind dann oftmals vorzuziehen. Die aus der Sicht der gemeinschaftlichen Regionalpolitik wichtigste Variante funktional definierter Raumeinheiten ist die Arbeitsmarkregion. Eurostat ist darum bemüht, sich durch die Festlegung von Arbeitsmarkregionen in puncto Gebietsgliederung ein zweites Standbein zu verschaffen. Gegenwärtig werden in einer Testphase die in Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich verwendeten Methoden auf ihre Brauchbarkeit für Gemeinschaftszwecke geprüft. In einer zweiten Etappe soll dann mit den Mitgliedstaaten die Abstimmung hinsichtlich des zu wählenden Ansatzes erfolgen.

4.4 Aussagekräftigere Regionalindikatoren

Die zunehmende Differenzierung regionalpolitischer Zielsetzungen erhöht die Anforderungen an die Aussagekraft regionaler Indikatoren. Kenngrößen wie das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, die unter offensichtlichen Validitätsmängeln leiden, werden den gesteigerten Ansprüchen nicht gerecht. Es ist Aufgabe der Regionalstatistik, die Voraussetzungen zu schaffen für die Berechnung validerer Regionalindikatoren. Bislang sind die auf Gemeinschaftsebene im Rahmen der VGR bereitgestellten Aggregate vornehmlich solche der Entstehungsseite, aus ökonomischer

Sicht also auf die Angebotsseite ausgerichtet. Not tut eine Ergänzung um nachfrageseitige Größen, wobei in erster Linie an das Aggregat "verfügbares Einkommen der privaten Haushalte" zu denken ist.

Ein weiteres Manko, das es zu beheben gilt, sind die bloß spärlichen Angaben darüber, wie sich staatliche Aktivitäten regional niederschlagen. Dazu müssen zu den regionalen Konten der lokalen Gebietskörperschaften Informationen über die Regionalinzidenz zentralstaatlicher Einnahme- und Ausgabebetätigkeit hinzukommen. Gerade die Regionalisierung zentralstaatlicher Transaktionen ist methodologisch jedoch recht umstritten. Hier ist ein Konsens erst auf mittlere Frist zu erwarten.

4.5 Informationssystem für Gemeindedaten

Die Verordnungen zu den Strukturfonds sehen vor, daß Interventionen auch unterhalb der Ebene NUTS 3 stattfinden können. Dies war der Ausgangspunkt für die Initiative Eurostats, gemeindebezogene Daten für die Gemeinschaft verfügbar zu machen. In einem ersten Schritt ist eine Liste aller Gemeinden mit NUTS-kompatiblen Codes erstellt worden. Danach wird ein eng abgegrenzter Satz von Kerndaten kompiliert werden (u.a. Bevölkerung, Erwerbstätige, Berufspendlerbewegungen, Zugehörigkeit zu Fördergebieten der EG). Er erlaubt es, schnell auf kommissionsinternen Bedarf zu reagieren und macht es zudem möglich, mit der Gemeinde als Grundelement weitere Arten funktionaler Gebiete abzugrenzen (z.B. ländlicher Raum, Verdichtungsräume). Nur der Kerndatensatz wird zentral bei Eurostat gespeichert. Alle darüber hinausgehenden Informationen sollen dezentral in den Ländern vorgehalten werden.

5. Abschließende Bemerkungen: Ein Ausblick

Europäische Regionalstatistik ist in diesem Beitrag bewußt eng als bei Eurostat angesiedelte Gemeinschaftsstatistik definiert worden. Ein weitergehendes Verständnis von europäischer Regionalstatistik würde sich damit nicht begnügen, sondern zielte darauf ab, die bislang noch unverbunden nebeneinander stehenden regionalstatistischen Systeme der Mitgliedstaaten gemeinschaftsweit nutzbar zu machen. Das setzte allerdings voraus, daß ein leichter Zugang geschaffen würde

- zu einheitlich strukturierten Beschreibungen von Konzepten und Erhebungen und
- zu den in standardisierter Form und flexibel, d.h. möglichst wenig komprimiert zu haltenden Datenbeständen der Länder.

Europäische Regionalstatistik umfaßte dann

- Eurostat als Instanz, die federführend wäre bei der Harmonisierung von Systematiken, Konzepten und Methoden und zudem die für die laufende Arbeit der Gemeinschaftsorgane zentralen Daten bereithielte, und
- die transparent und zugänglich gemachten regionalstatistischen Systeme der Mitgliedstaaten.

Eine solche Zielvorstellung wäre sicherlich langfristig angelegt, böte aber die notwendige Orientierung für alle auf kürzere Sicht zu realisierenden Entwicklungsschritte.

*Dr. Joachim Recktenwald
Eurostat Abteilung E4
Gebäude JMO C3/66B
L – 2920 Luxemburg*