ALFRED CHRISTMANN

Thesen zum Thema: Das räumliche Bezugssystem als integrale Komponente kommunaler Statistischer Informationssysteme

Kurzfassung

Im Mittelpunkt kommunaler Statistischer Informationssysteme stehen Datengrundlagen und methodische Werkzeuge zur Erschließung unterschiedlichster Datenquellen für Planungsaufgaben und Entscheidungshilfen, die überwiegend einen räumlichen Problembezug haben. Zentrales Hilfsmittel für die Verwaltung der hierfür erforderlichen Grundlagendaten und der methodischen Aufbereitungs- und Auswertungsinstrumente sind sog. räumliche Bezugssysteme, deren Entwicklungsstand und Entwicklungsperspektive in Thesen dargestellt werden.

Neben den technischen Realisierungsaspekt dieser Systeme werden unter besonderer Beachtung von Standardisierungsmöglichkeiten Fragen der inhaltlichen und methodischen Entwicklung behandelt. Ein Ausblick auf die Weiterentwicklung räumlicher Bezugssysteme im Rahmen kommunaler Statistischer Informationssysteme führt zur Darstellung der hier nach wie vor an Bedeutung gewinnenden inter- und intrakommunalen Arbeitsteilung und Kooperation.

Die Ausarbeitung schließt mit einem Appell, den im kommunalen Bereich bereits fortgeschrittenen Kooperationsansatz aufzugreifen in Verbindung mit der Abstimmung und Konkretisierung der Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen. Darüber hinaus wird für die erforderliche Minimalkoordinierung im Zusammenhang mit der Bereitstellung der aus räumlichen Bezugssystemen fließenden Dienstleistungen auch für Zwecke und Nutzungen privater Institutionen und Nachfrager geworben.

Vorbemerkung

Regionalstatistische und Planungsinformationssysteme sind mit unterschiedlichen Schwerpunkten und unterschiedlicher Zielsetzung Gegenstand einer seit Jahren anhaltenden intensiven Diskussion.

Diese Diskussion umfaßt Fragen grundsätzlicher und konzeptioneller Art, z.B. im Zusammenhang mit der Erörterung gewan-

delten Planungsbewußtseins und einer hieraus folgenden Änderung der Beurteilung von Sinnhaftigkeit und Stellenwert datenverarbeitungsunterstützter Informationssysteme. Sie zielt auch und neuerdings verstärkt auf methodische, datenschutzrechtliche und datenverarbeitungstechnisch-organisatorische Aspekte. Diese Diskussion wird nachfolgend aufgegriffen unter besonderer Berücksichtigung des Entwicklungsstandes kommunalstatistischer Informationssysteme und der hier beobachteten und in Entwicklung befindlichen Kooperationsansätze zwischen den Kommunen untereinander und mit anderen Stellen des staatlichen und privaten Bereichs.

Die große Vielfalt und der durchaus unterschiedliche Entwicklungsstand kommunalstatistischer Informationssysteme zwingen bereits bei der Bestandsaufnahme zur Verallgemeinerung, die sicher bezogen auf den konkreten Einzelfall am Idealtypus orientiert erscheint bzw. das Ergebnis einer noch nicht abgeschlossenen Standardisierung teilweise antizipiert.

Die Vielfalt methodischer, dateninhaltlicher und technischer Probleme sowie die große Zahl praktischer und berichtenswerter Erfahrungen zwingen ein weiteres Mal zur Beschränkung und Konzentration auf eine unter regionalstatistischen und Kooperationsaspekten besonders wichtige Komponente kommunalstatistischer Informationssysteme, eine Komponente, die in den meisten realisierten Systemen den methodischen und dv-technischen Nukleus dieser Systeme bestimmt.

Es sind dies die sogenannten ‚Räumlichen Bezugssysteme', an denen sich auch die Standardisierungsaktivitäten und -notwendigkeiten im Zusammenhang mit Aufbau und Betrieb Statistischer Informationssysteme anschaulich skizzieren lassen.

Die Übersichtlichkeit der Argumentation soll durch die Erläuterung von Thesen unterstützt werden.

These 1: *Das räumliche Bezugssystem ist zentrale Komponente des kommunalstatistischen Informationssystems und unverzichtbare Voraussetzung der kommunalen Aufgabenerfüllung.*

Erläuterung:

Statistische Informationssysteme — insbesondere kommunalstatistische Informationssysteme — haben in den letzten Jahren einen erheblichen Aufschwung genommen. Neuere Umfragen und Erkenntnisse aus der in diesem Zusammenhang vom Verband Deutscher Städtestatistiker und dem Verbund zur Wartung, Pflege und Weiterentwicklung des Kommunalstatistischen Informationssystems — KOSIS-Verbund — gestalteten intensiven Kooperation und Arbeitsteilung führen zu der Feststellung, daß nahezu alle Großstädte inzwischen leistungsfähige Statistische Informationssysteme betreiben bzw. aufbauen. Weitgehende Standardisierung der organisatorischen und technischen Infrastruktur und praktische Erfahrung mit dem Einsatz der technischen Instrumente bestimmen den aktuellen Entwicklungsstand und die Überlegungen für die Weiterentwicklung dieser Dienstleistung für Rat und Verwaltung der Städte. Für die Statistischen Ämter der Städte sind sie unverzichtbare Hilfsmittel für die Unterstützung von Stadtforschung, Entscheidungsvorbereitung und Politikberatung.

Eine einheitlich organisierte Individualdatenbasis, die den Datenschutzanforderungen entsprechend abgeschottet organisiert ist, und eine für unmittelbare Verarbeitungszwecke bereitgestellte standardisierte und einheitlich beschriebene Sammlung von Aggregaten, die auf Vorrat für denkbare, nicht konkret absehbare Zwecke vorgehalten wird, bestimmen den Datenbestand dieser Systeme. Datenquellen sind die Register des automatisierten Verwaltungsvollzugs, eigene kommunale Umfragen und — infolge der eingeschränkten Verfügung über Zensusdaten im Vergleich zu den anderen Datenquellen mit abnehmender Bedeutung — Daten der amtlichen Statistik. Erschlossen wird dieses Datenangebot durch ein umfangreiches, inzwischen langjährig in der Praxis bewährtes Angebot standardisierter Verarbeitungsmethoden und Programme. Es ist nicht nur für die Datengewinnung, die Aufbereitung und tabellarische Auswertung geeignet, sondern unterstützt auch die Datenanalyse und die Datenpräsentation, z.B. mittels geeigneter graphischer Datenverarbeitung. Eine qualitativ hochwertige, auf den jeweiligen Bedarf abstellende Dienstleistung wird so produziert bzw. kann auf diese Weise produziert werden. Neue Kommunikationstechnik, dezentrale Gestaltungsansätze mit dedizierten front-end- und PC-Systemen und Btx bestimmen die aktuelle Entwicklungslinie.

Die vielfältigen Nutzungen für fachlich unterschiedlichste Anforderungen der kommunalen Verwaltungen setzen Schwerpunkte bei regionalstatistischen Auswertungen und Analysen. Stadtgestaltung und hierfür räumlich zugeordnete Planung sind wichtigster Gegenstand planerischer Aktivitäten, der Politikberatung und des politischen Handelns in der Kommune.

Dies wiederum begründet bei den kommunalstatistischen Informationssystemen den herausgehobenen Stellenwert eines Systems, das geeignet ist, Daten unterschiedlicher Herkunft und Qualität im raumzeitlichen Zusammenhang zu organisieren und zu präsentieren. Das hierfür unverzichtbare Instrumentarium ist eingeführt als „Räumliches Bezugssystem". Diese Systeme haben ihren Ausgangspunkt in den auch heute noch vielfach die Nutzungsrealität bestimmenden Gebietsgliederungsdateien, in denen Straße und Hausnummer — mit numerischen Schlüsseln versehen —, die Zuordnung unterschiedlichster Sachdaten im Planungskontext ermöglichen.

Derartige Systeme werden ergänzt durch eine numerisch verschlüsselte Datenbasis, die geeignet ist, die geometrisch-topologische Struktur der Stadt als digitale Karte im Computer abzubilden und in Verbindung mit der aus der Gebietsgliederungsdatei hervorgegangenen umfassenden Referenz- und Zuordnungsdatei unterschiedlichsten, weit über die Sachdatenzuordnung hinausgehenden Zwecken zu dienen. Diese Zwecke umfassen die organisatorische Vorbereitung der Datengewinnung, die Unterstützung der Datengewinnung selbst (z.B. aus Registern der Vollzugsverwaltung), die Organisation der Daten im computerunterstützten Informationssystem, aber auch die Aufbereitung, analytische Auswertung und Präsentation vielfältiger Daten für unterschiedliche, nicht vorherbestimmbare Fragestellungen. Sie gewinnen Bedeutung auch für Aufgaben der operativen Planung und Einsatzsteuerung z.B. zentraler Fuhrparks, aber auch für Polizei und Feuerwehr.

Die Nutzung der räumlichen Bezugssysteme erfolgt im Rahmen Statistischer Informationssysteme mittels leistungsfähiger Auswertungs- und Präsentationsprogramme, Präsentationspro-

gramme, die sich interaktiv-graphischer Methoden und Darstellungsmöglichkeiten bedienen. Über den unmittelbaren Bezug zur statistisch-planerischen Dienstleistungsbereitstellung erweitert sich das Spektrum der Nutzungsmöglichkeiten räumlicher Bezugssysteme auch in Richtung auf die Unterstützung und Standardisierung von Prozessen der Verwaltungsautomation (Meldewesen). Diese Unterstützung wirkt wiederum über die zwangsläufige Standardisierung numerisch verschlüsselter Regionalangaben in diesen Verfahren auf die Erschließung der hier organisierten Datenbasis für das abgeschottete kommunalstatistische Informationssystem.

These 2: *Die technische Realisierung räumlicher Bezugssysteme ist geprägt von faktischen Standards, die bei unterschiedlichem Entwicklungsstand einzelner Systemanwendungen zunehmend die Nutzung komfortabler Kommunikations- und DV-Technik einbeziehen.*

Erläuterung:

Eine Vielzahl heute im Rahmen kommunalstatistischer Informationssysteme in der Bundesrepublik realisierter räumlicher Bezugssysteme haben eine gemeinsame Wurzel in der Anfang der 70er Jahre durch das 3. DV-Förderungsprogramm der Bundesregierung geförderten Entwicklung eines auf dem sog. DIME-Ansatz aufbauenden Geocoding-Systems. Programmsysteme wie SEDAN und INKAS-P bestimmten während vieler Jahre die Nutzungsmöglichkeiten und Anwendungen räumlicher Darstellung und Auswerung mittels digital gespeicherter geographischer Koordinatensysteme. Der seinerzeit gewählte Systemansatz hat sich bewährt und bildet trotz erheblicher Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung und Nutzung die Grundlage räumlicher Bezugssysteme in zahlreichen Kommunen. Die hierfür mit großem Aufwand entwickelte und bereitgestellte Software hat einen faktischen Standard definiert, an dem sich auch die Weiterentwicklungen orientieren mußten, die insbesondere im Rahmen des gleichen Förderungsprogramms der Bundesregierung vom Statistischen Landesamt Berlin vorangetrieben wurden.

Aufwärtskompatibilität und Nutzung bewährter Komponenten bestimmten die hier erfolgten Arbeiten, die zugleich darauf abstellten, die erkannten Fehler und Defizite der vorliegenden Systemrealisierung und Implementierung zu mildern.

So gelang es, die Datenstrukturen auf die Möglichkeiten eines leistungsfähigen herstellerunabhängigen Standarddatenbanksystems zu übertragen und die verfügbaren Organisations-, Anwendungs- und Darstellungsprogramme mittels neuer technischer Möglichkeiten in Verbindung mit den Datenbankrealisierungen zu verbessern, ohne jedoch das zuvor investierte, oft in „Mannjahrzehnten" aufgebrachte Kapital einer konsistenten regionalstatistischen Zuordnungs-, Aufbereitungs- und Auswertungsgrundlage abzuschreiben. So konzentrierte sich der vom Land Berlin getragene Innovationsschub für die verbesserte Bereitstellung räumlicher Bezugssysteme und Auswertungsmöglichkeiten auf Randbereiche, die vor allem unter dem Gesichtspunkt des verbesserten Nutzer- und Auswertungskomforts sowie größerer Flexibilität der Organisations- und Erfassungsprogramme ausgewählt wurden.

Die hier erfolgte Realisierung mußte sich beschränken hinsichtlich der Benutzungsvorteile, die aus der Einführung z.B. interaktiv-graphischer Systeme für Erfassung und Fortschreibung hätten erschlossen werden können. Auch die Möglichkeiten einer leistungsfähigen Datenbanksoftware konnten im Rahmen einer 1:1-Umsetzung des Ursprungssystems nur bedingt und eher marginal zum Tragen gebracht werden.

Dies und die inzwischen weiterentwickelten technischen Möglichkeiten führten in einer zweiten Innovationswelle beim Aufbau des Berliner „Räumlichen Bezugssystems" zu einer kritischen Überprüfung der Gesamtkonzeption und zu Neuimplementierungen wesentlicher Komponenten des Systems. Auch diese bereits weit fortgeschrittene Realisierung eines neuen räumlichen Bezugssystems erfolgt unter dem Gesichtspunkt der Aufwärtskompatibilität zu vorangegangenen Installationen, geht jedoch zumindest insofern darüber hinaus, als nunmehr in vollem Umfang abgestellt wird auf eine wesentlich verbesserte Datenorganisation im Rahmen eines Datenbankverwaltungssystems, und indem bei der ersten Verbesserungsphase nicht abbaubare, da prinzipielle, im Systementwurf angelegte und seit vielen Jahren beklagte Defizite und Mängel in der verbreiteten Systemrealisierung konsequent beseitigt wurden bzw. werden.

Die umfassende Integration interaktiv-graphischer Systemkomponenten sowohl für die Erfassung und die Fortschreibung als auch für die Auswertung der hier verfügbaren Grunddatenbestände lassen hoffen, daß eine neue Qualität an Benutzungskomfort erreicht wird.

Die enge Verbindung zur ebenfalls datenbankorganisierten Sachdatenbereitstellung in Form aggregierter planungsrelevanter Informationen zeigt darüber hinaus neue Möglichkeiten der interkommunalen fachlichen Standardisierung und intrakommunalen Dezentralisierung der Nutzung des kommunalstatistischen Informationssystems auf.

These 3: *Die weitere Entwicklung räumlicher Bezugssysteme ist geprägt von inter- und intrakommunaler Arbeitsteilung und Kooperation, von Standardisierung und Rationalisierung.*

Erläuterung:

Die hier nur angedeutete Weiterentwicklung erfolgte außerhalb der Bundesförderung, die bereits Ende 1981 endgültig ausgelaufen ist. Angesichts dieses Sachverhaltes galt es, frühzeitig neue Wege partnerschaftlichen und kooperativen Vorgehens ins Auge zu fassen und auf eine organisatorische und finanziell tragfähige Basis zu stellen. Ansätze intra- und interkommunaler Kooperation, die bereits in Nutzergemeinschaften und entsprechenden Abstimmungskreisen Vorgänger fanden, konkretisierten sich im Zusammenhang mit der Gründung eines auf den Grundsätzen genossenschaftlicher Kooperation basierenden Modells, das u.a. Arbeits- und Lastenteilung für Wartung, Pflege und Weiterentwicklung der Systemkomponenten räumlicher Bezugssysteme sicherstellt.

Der für diese Zwecke aufgebaute KOSIS-Verbund hat einen seiner Schwerpunkte bei der Bestandspflege und Weiterentwicklung der für räumliche Bezugssysteme erforderlichen technischen Komponenten. Standardisierung und Rationalisierung der

im Rahmen von kommunalstatistischen Informationssystemen zu bewältigenden Aufgaben sind Leitlinie für das gesamte Arbeitskonzept des Verbundes, dem inzwischen eine große Zahl der bundesdeutschen Großstädte beigetreten ist.

Hinsichtlich des räumlichen Bezugssystems kann heute die zweijährige erfolgreiche Bilanz einer — externe DV-Kapazität privatwirtschaftlicher Organisationsform einbeziehenden — Arbeit gezogen werden. Auch die künftige Entwicklung ist geprägt von der Abstimmung der an dieser Entwicklung unmittelbar interessierten Städte und der Notwendigkeit, den vorhandenen Bestand zu sichern, neue Nutzungs- und Anwendungsmöglichkeiten zu erschließen und die hiermit verbundenen finanziellen Lasten gemeinsam zu tragen.

These 4: *Nach der Bestandssicherung der technischen Komponenten räumlicher Bezugssysteme erhält die Koordinierung und Standardisierung inhaltlicher Aspekte neues Gewicht.*

Erläuterung:

Wird im Rahmen des KOSIS-Verbundes die Sicherung des aktuellen Systembestandes und die abgestimmte standardisierte Weiterentwicklung der technischen Komponenten sichergestellt, gilt es, in jüngster Zeit verstärkt und von unterschiedlichsten Stellen gefordert, die inhaltliche Standardisierung dieser räumlichen Zuordnungssysteme voranzutreiben. Diese Aufgabe stellt sich vor dem Hintergrund der in der Bundesrepublik Deutschland über Verwaltungsgrenzen aller Art hinweg bestehenden intensiven räumlichen Verflechtungen, eines einheitlichen regionalstatistischen Datenbedarfs sowie des Zwanges zu größerer Sparsamkeit der öffentlichen Haushalte.

Grundsätzliche Schwierigkeiten in der anwendungsorientierten Verarbeitung räumlich differenzierter Daten resultieren aus der Diskrepanz zwischen dynamischen, übergreifenden Raumstrukturen und relativ starren Verwaltungsgrenzen. Räumliche Verflechtungen und Strukturen werden weitgehend von wirtschaftlichen Gegebenheiten und der Summe individueller Entscheidungen unter Beachtung allgemein gültiger Regelungen bestimmt. Die Aufbereitung räumlich differenzierter Informationen und der Aufbau entsprechender Instrumente erfolgen hingegen immer im Rahmen einzelner oder sich zusammenschließender Gebietskörperschaften, deren eindeutige Grenzen Verflechtungsbereiche und Strukturen schneiden. Die dadurch bestimmten Inkonsistenzen bei der Entstehung und Verarbeitung einheitlicher Informationen führen zu erheblichen Mängeln und Verzögerungen im Planungs- und Informationsprozeß. Das bedeutet, daß der Bedarf an Planungsinformationen nicht nur auf kleinräumlicher Ebene bis hinunter zur Blockseite oder zur Adresse gestiegen ist, sondern daß diese Informationen in gleicher räumlicher Differenzierung oder in geeigneter Aggregation für alle Teile eines Planungsraumes zur Verfügung stehen müssen, auch wenn dieser verschiedene Gemeinden oder Kreise ganz oder teilweise umfaßt. Die hier erkennbaren Zwänge machen auch nicht vor den Grenzen der Bundesländer halt.

Dieser Entwicklung wurde im planerischen Bereich zum Teil mit der Bildung von regionalen Planungsgemeinschaften, Umlandverbänden usw. begegnet. Die in diesem Zusammenhang erforderliche Koordinierung ist partiell geleistet, zum Teil pragmatisch und nicht ohne weiteres übertragbar auf größere Nutzungs- und Verwertungszusammenhänge. So ist heute zu konstatieren, daß trotz ähnlicher Aufgaben zur Unterstützung automatisierter Verfahren in der Verwaltung zur Informationsdarstellung und Planungsunterstützung und der in den meisten Gebietskörperschaften durchaus gleich oder ähnlich definierten raumgliedernden Elemente, wie Adresse, Block, Streckenabschnitt, Kreuzung, Gemeinde oder Ortsteil, vielfach Insellösungen zum Aufbau räumlicher Bezugssysteme in Angriff genommen werden, deren Entstehungs- und Pflegekosten naturgemäß höher sind als die einer nicht nur technisch, sondern auch fachlich-inhaltlich standardisierten Lösung.

Die geforderte fachlich-inhaltliche Koordinierung des Aufbaus und Ausbaus räumlicher Bezugssysteme sollte daher die folgenden Punkte umfassen:

a) Koordinierung der inhaltlichen Strukturen, der Systematik der Bezugsräume und ihrer Schlüssel derart, daß eine Verknüpfung verschiedener regionaler Bezugssysteme möglich ist. Die Verwendung desselben Koordinatensystems für alle räumlichen Bezugssysteme scheint angezeigt.

b) Die Abstimmung möglichst einheitlicher und kompatibler räumlicher Zuordnungsaggregate für die Verbindung von Planungsregionen ergibt sich zwingend aus der Forderung, auch im staatlichen Bereich auf eine weitestgehend standardisierte Planungsunterstützung Bezug zu nehmen, ohne die Planungsautonomie der Kommunen zu beeinträchtigen.

Die Kostenwirkung einer derartigen — auch hierarchisch gegliederte Planungsstrukturen einbeziehenden — Koordinierung liegt auf der Hand. Kosten und Arbeitsaufwand werden deutlich reduziert, Verwertungsmöglichkeiten und Abstimmungsprozesse werden gefördert bzw. reduziert. Nutznießer eines derartigen Vorgehens sind alle Gebietskörperschaften, die den Aufbau und Einsatz eines räumlichen Bezugssystems für ihre Planungsaufgaben betreiben. Dies gilt mit einer Untergrenze etwa im Bereich des Gemeindeteils für die großen Flächenstaaten genauso wie für die Großkommune, die in der intra- und interkommunalen Kooperation auf der Basis abgestimmter räumlicher Bezugssysteme gesamtplanerische und übergreifende Gestaltungsaspekte mit erheblichem Kostenvorteil realisieren kann. Die Stadt-Umland-Problematik erscheint in einem neuen rationalen Kontext und hinsichtlich der Datenbereitstellung und methodischen Aufbereitung in einer neuen Qualität. Dies gilt in gleichen Maßen für die horizontale und die vertikale Integration räumlicher Bezugssysteme, die mit unterschiedlicher Differenzierung bis hinein in die staatliche Ebene ein aufeinander aufbauendes System kommunaler, regionaler und staatlicher Dienstleistungen und Planungshilfen bereitstellt. Eine beliebige Fein- und Grobgliederung wäre prinzipiell möglich und letztlich nur unter dem Gesichtspunkt politischer und von der Fragestellung abhängiger Opportunität zu lösen.

Ein hinsichtlich Gliederungskonzept und Gliederungstiefe standardisiertes räumliches Bezugssystem ist zugleich wesentliche Voraussetzung für eine nicht nur im übergeordneten staatlichen, sondern auch im kommunalen Interesse geforderte intra- und interkommunale vergleichende Raumbeobachtung. Hier sei Bezug genommen auf die von der BfLR in enger Abstimmung

und bewährter Zusammenarbeit mit dem VDST angestellten Überlegungen zum Thema „Kleinräumige Raumbeobachtung". Diese stellen neben die Standardisierung des innergemeindlichen Raumgliederungssystems die Forderung nach einer interkommunal abgestimmten und vergleichbaren kleinräumigen Datenbasis, die Grundlage einer vergleichenden Raumbeobachtung sein wird. Es handelt sich hier um ein Vorhaben, das auch im kommunalen Interesse zu fördern und insofern zu unterstützen ist, als es gelingen muß, diese interkommunale Minimaldatenbasis in enger Zusammenarbeit mit der BfLR, aber auch mit anderen interessierten Stellen abzustimmen, um dann im kommunalen Bereich eine zentrale Dienstleistung für die beteiligten großen Städte, die BfLR und andere Stellen zu organisieren und im Bestand zu sichern.

These 5: *Aus übergeordnetem Interesse und wachsender Nachfrage nach Komponenten räumlicher Bezugssysteme bei staatlichen Stellen folgt die Notwendigkeit der rechtlichen Fundierung des Aufbaus und Betriebes räumlicher Bezugssysteme im Rahmen des Statistischen Informationssystems, die Kooperation mit staatlichen Stellen und eine Minimalkoordinierung im Zusammenhang mit der Weitergabe an Private.*

Erläuterung:

Wurde zuvor ausgeführt, daß räumliche Bezugssysteme unentbehrliches Instrument kommunaler Aufgabenerfüllung sind, so muß an dieser Stelle in Erinnerung gerufen werden, daß sie auch wichtige Dienste z.B. bei der Vorbereitung, Erhebung und Aufbereitung von Landes- und Bundesstatistiken leisten. Hieraus folgt, daß — im Falle einer auf diese Zwecke gerichteten Weitergabe räumlicher Bezugssysteme von der Kommune an die staatliche Ebene — die derart weitertransportierte Kenntnis kleinräumlicher Gliederungen und in der Folge kleinräumlich aufbereiteter statistischer Daten den Verwaltungsebenen oberhalb der Kommune die Möglichkeit bietet zu darauf begründeten Maßnahmen und Vorgaben, die im Widerspruch zu den kommunalen Zielsetzungen stehen können. So tritt neben die übergreifende Nutzungsvorteile erschließende Forderung nach Standardisierung dieser Systeme die Sorge um die Wahrung der informationellen Selbstbestimmung der Gemeinden gegenüber der staatlichen Ebene.

Ein vergleichbares Problem erscheint im Zusammenhang mit den in jüngster Zeit an die die räumlichen Zuordnungssysteme betreibenden Stellen herangetragenen Wünsche von verwaltungsexternen Stellen, insbesondere der privaten Wirtschaft, die den hohen Nutzen und ökonomischen Stellenwert der Inhalte kleinräumiger kommunaler Gliederungssysteme erkannt haben. Hier werden laufend aktualisierte raumgliedernde Ordnungsinformationen in Form eines Straßen- und Adressenreferenzsystems und in vielen Fällen ein damit verknüpfter digital abgebildeter, generalisierter Stadtplan als unverzichtbare Organisations- und Arbeitsmittel für vielfältige Aktivitäten eingeordnet und nachgefragt.

Angesichts dieser Interessenlage und der heute verfügbaren technischen Möglichkeiten für den Aufbau und die Nutzung kleinräumlicher Gliederungssysteme kann es nicht Aufgabe sein, der öffentlichen Verwaltung bzw. der Kommunalverwaltung als Betreiber räumlicher Zuordnungssysteme ein Informationsmonopol zu sichern, zumal die Basisinformationen, wie Straßennamen, Hausnummern, viele Referenzen und der Grundriß der Stadt, das Straßennetz, für jedermann sichtbar in aller Öffentlichkeit angebracht sowie in Stadtplänen, amtlichen Karten und anderen offiziellen Veröffentlichungen abgelegt sind. Vielmehr geht es um die Konkretisierung und Differenzierung von Weitergabe- und Nutzungskonditionen mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit der Verfahren zu steigern, den berechtigten Interessen der Anwender und der Betreiber zu dienen und in diesem Zusammenhang sicherzustellen, daß die für die Weitergabe geeigneten Basisinformationen des Systems nur an einer Stelle gepflegt werden.

Dies gilt gleichermaßen für die Weitergabe generalisierter und nicht generalisierter Gliederungen. Während generalisierte Gliederungen die Zuordnung von Adressen gegebenenfalls in Verbindung mit Sachmerkmalen oder Nutzungen zu vorgegebenen bestimmten oder bestimmbaren Teilräumen, wie sie für Zwecke der Raumbeobachtung staatlicher und privater Stellen erforderlich sind, erlauben, setzen nicht generalisierte Gliederungen den Bezieher in die Lage, Adressen beliebigen Teilräumen zuzuordnen. Nicht generalisierte Gebietsgliederungen enthalten eine Referenz für jede einzelne Hausnummer zu Blockseite und übergeordneten Gebietsgliederungen.

Diese Zuordnung auf Mikroebene eröffnet die Chance zu beliebig fein differenzierter Information und damit auch die Gefahr entsprechend gezielter Beeinträchtigung der kommunalen Entscheidungsfreiheit. Ein wesentliches Mittel, diese Entscheidungsfreiheit zu wahren, ist die Vergröberung einerseits der zuordenbaren Gebietselemente und andererseits der durch Referenzen beschriebenen Gebietseinheiten. Es dürfte sich empfehlen, als im Rahmen der Weitergabe von Gebietsgliederungen kleinste Aussageeinheit den Gemeindeteil oder vergleichbar große spezielle Gebietseinheiten zu wählen. Wird hierfür als Gebietselement nur der gesamte dieser Aussageeinheit zugeordnete Hausnummernbereich mitgeteilt, so werden durch die Information nur Gebietszuordnungen von Gemeindeteil oder entsprechenden Einheiten aufwärts eröffnet.

So stellen die in diesem Zusammenhang angestellten Überlegungen auf die Weitergabe generalisierter, d.h. für konkrete Zwecke erforderlicher Teilmengen und spezielle Zuordnungen umfassende Komponenten kommunaler räumlicher Gliederungssysteme, ab. Die Weitergabe nicht generalisierter Gliederungen wird als Grenzfall der hier zur Diskussion stehenden Problematik angesehen und erscheint im Zusammenhang mit der von den Statistischen Landesämtern geforderten Unterstützung ihrer Aufgabenstellung durchaus vorstellbar.

Ein umfangreiches Regelungssystem der hiermit verbundenen organisatorischen, rechtlichen und vertraglichen Sachverhalte ist in die Diskussion eingebracht und Grundlage von vorbereitenden Aktivitäten, die geeignet sind, die Nutzung kleinräumlicher Gliederungssysteme nicht nur für Verwaltungen oberhalb der Gemeindeebene, sondern auch für Private zu erschließen. Hierbei gilt es, die erforderlichen Rechtsgrundlagen, Organisationselemente und vertraglichen Vereinbarungen derart zu gestalten, daß die Kommunen „Herr ihrer räumlichen Zuordnungssysteme" bleiben und die Speicherung und Anwendung von Gliede-

rungen unterhalb der Gemeindeebene durch den Staat oder durch Private der Zustimmung der betroffenen Gemeinde bedürfen. Dieses in die Diskussion eingebrachte Regelungssystem umfaßt die Weitergabe kleinräumiger kommunaler Gliederungssysteme an den staatlichen Bereich und an Private. Es bestimmt, daß die Überlassung der kleinräumlichen Gliederungsinformationen ausschließlich für die vereinbarten Zwecke erfolgt und eine Weitergabe an Dritte ausgeschlossen ist. Der gleiche Grundsatz gilt auch für die Weitergabe an Private. Er wird ergänzt durch den Grundsatz der Kostenpflicht.

Ein zentraler Aspekt der Weitergabe kleinräumiger Gliederungssysteme an Externe innerhalb der Verwaltung oder aber außerhalb der Verwaltung betrifft die organisatorische und institutionelle Absicherung der vor allem bei gemeindeübergreifenden Nutzungen erforderlichen Geschäftsführungs- und Koordinierungsfunktion. Diese Geschäftsführungsfunktion vereinfacht zum einen die durch rechtliche Regelungen und Vereinbarungen abgesicherte Zusammenarbeit der Kommunalstatistik und den an einer Weitergabe kleinräumiger Gliederungssysteme interessierten Stellen. Die in diesem Zusammenhang vorgenommenen Prüfungen führten zum Ausschluß von Denkmodellen, die auf eine privatwirtschaftliche Lösung dieser Funktion zielten. Bestätigt wurde vielmehr die aus dem hohen politischen, insbesondere kommunalpolitischen Stellenwert der Standardisierung und Weitergabe kleinräumiger kommunaler Gliederungssysteme resultierende Forderung, daß nur eine kommunalpolitisch eingeführte Spitzenorganisation, namentlich der „Deutsche Städtetag", in enger Abstimmung mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden mit einer derartigen Aufgabe betraut werden sollte. Nur so schien einerseits eine Gefährdung kommunalpolitischer Interessen ausgeschlossen, und andererseits eine sachgerechte fachliche, rechtliche, insbesondere vertragsrechtliche Betreuung der gemeindeübergreifenden Weitergabe von Komponenten kleinräumiger kommunaler Gliederungssysteme gewährleistet.

Auch die zuvor angedeuteten Weiterungen der hier erkannten Dienstleistungen in Richtung auf die Bereitstellung einer interkommunal standardisierten Aggregatdatenbasis auf der Grundlage einer zur Weitergabe vorgesehenen intrakommunalen Gebiets- bzw. konkreteren Stadtteilgliederung legte eine derartige Geschäftsführungs- und Koordinierungsfunktion seitens des Deutschen Städtetages nahe. Satzungsfragen standen jedoch der Realisierung dieses idealen Konzeptes entgegen. So wurde eine Organisationsstruktur gefunden, die dem Städtetag eine moderierende Überwachungs- und Steuerungsfunktion im Zusammenhang mit der Weitergabe kleinräumiger Gliederungssysteme der Kommune an Dritte überträgt. Die Geschäftsführungsfunktion wird im Rahmen einer unentgeltlichen Geschäftsbesorgung dem KOSIS-Verbund angetragen.

These 6: *Die immer wieder aufgeworfene Frage nach engerer Zusammenarbeit von Bundes-, Landes- und Kommunalstatistik wird u.a. konkretisiert bei Aufbau und Nutzung räumlicher Bezugssysteme der Kommunen.*

Erläuterung:

Vorausgehend wurde dargelegt, welche Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit von Bundes-, Landes- und Kommunalstatistik bei Aufbau und Betrieb kleinräumlicher Gliederungssysteme bestehen. Es scheint hier ein konkreter Themenzusammenhang gegeben, der geeignet ist, die immer wieder aufgeworfene und deklaratorisch eingebrachte Forderung nach engerer Kooperation dieser drei „Säulen" der amtlichen Statistik auf ein neues Fundament zu setzen. Vertrauen und Bereitschaft zu gemeinsamem Vorgehen können hier unmittelbar für alle Beteiligten positiv wirken. Sachzwänge, Kostenvorteile der Arbeitsteilung und Erfahrungsaustausch mit der Möglichkeit, das gegenseitige Aufgabenverständnis in stärkerem Maße zu entwickeln, zwingen einerseits zu diesem Vorgehen, und führen andererseits zu weitergehenden Kooperationsvorteilen bzw. zum Abbau in anderen Bereichen immer wieder virulent bzw. offen auftretender Kooperationshemmnisse.

Es soll an dieser Stelle nicht behauptet werden, daß Defizite in der Zusammenarbeit und Mißverständnisse im jeweiligen Verständnis und Selbstverständnis durch die hier angedeutete Gemeinsamkeit beseitigt würden. Weit ist das Feld, in dem ein Aufeinanderzugehen nicht nur eine Frage der Zweckmäßigkeit, sondern letztlich eine Frage der Existenzsicherung des gesamten statistischen Systems ist. Die Kooperation im Bereich räumlicher Bezugssysteme scheint jedoch ein Schritt in diese Richtung zu sein und sollte einer ernsthaften Erörterung unterzogen werden, einer Erörterung, an der möglichst bald die Bundes-, die Landes- und die Vertreter der Kommunalstatistik teilnehmen sollten.