

HANS-PETER GATZWEILER

Verbesserung der Regionalstatistik

Ein aktuelles Anliegen und eine aktuelle Aufgabe von räumlicher Planung und amtlicher Statistik

1. *Veränderte Rahmenbedingungen auch für die Regionalstatistik*

Der Bedarf an zeitnahe und zuverlässigem Zahlenmaterial aus nahezu allen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens war lange Zeit unumstritten. Er führte bis Anfang der siebziger Jahre zu einem beträchtlichen Ausbau des statistischen Arbeitsprogramms. In der Öffentlichkeit genoß die Amtliche Statistik ein hohes Ansehen. Zu den Befragten und zu den Benutzern statistischer Zahlen bestand ein in langen Jahren aufgebautes, ungebrochenes Vertrauensverhältnis.

Spätestens seit Mitte der siebziger Jahre aber sind Aufgaben und Leistungen der Amtlichen Statistik zur Diskussion gestellt. Dies hatte mehrere Ursachen:

- Erstens führte eine ständig wachsende Diskrepanz zwischen Aufgaben und zur Verfügung stehenden Mitteln bei chronisch angespannter Haushaltslage der öffentlichen Hand zu einer Straffung und Beschränkung des statistischen Arbeitsprogramms (Abteilungsleiterausschuß Statistik; 1. Statistikbereinigungsgesetz).
- Zweitens griff im politischen Raum zunehmend die aus Erfahrungen gewonnene Erkenntnis um sich, daß ein Mehr an bereitgestellten Daten per se nicht schon die Ergebnisse von politischen Entscheidungen verbessert. Einer bis dahin weit verbreiteten datengläubigen Wissenschafts- und Planungsauffassung, deren Wurzeln in der Entwicklung der ADV und der sogenannten „Quantitativen Revolution“ in der Regionalanalyse in den sechziger Jahren zu suchen sind, begegnete man zunehmend mit Skepsis und Unbehagen.
- Drittens schließlich führte die Öffentliche Diskussion um die wachsende Automatisierung von Verwaltungsvorgängen und die damit verbundenen Möglichkeiten einer „Verletzung“ der Privatsphäre zu einem geschärften Datenschutzbewußtsein und damit verbunden auch im Rahmen einer allgemeinen Bürokratismuskritik, zu einer weitverbreiteten skeptischen Grundhaltung gegenüber allen statistischen Erhebungen.

Die Regionalstatistik, als Teilgebiet der amtlichen Statistik, blieb von dieser Entwicklung nicht unberührt. Unter den geschilderten derzeitigen Rahmenbedingungen sind auch für die Regionalstatistik die Zeiten programmatischer Zielsetzungen und einer extensiven Ausweitung des Arbeitsprogramms vorbei. Vielmehr dürften jetzt pragmatische Überlegungen an Bedeutung gewinnen, die auf konkrete regionalstatistische Probleme und Projekte sowie ein angemesseneres Kosten-Nutzen-Verhältnis bei bestehenden statistischen Erhebungen ausgerichtet sind.

Konkrete, realisierbare Vorschläge für eine kurz- und mittelfristige Verbesserung der regionalstatistischen Situation setzen zunächst eine Bestands- und Bedarfsanalyse voraus. Je nach Betrachtungsperspektive kann eine solche Analyse zu verschiedenen Ergebnissen führen. Die hier vorgenommene Analyse und Bewertung der Situation erfolgt weitgehend aus der Sicht des Informationsbedarfs der Raumordnungs- und Städtebaupolitik auf Bundesebene. Im Vordergrund steht also die Frage, ob die Regionalstatistik jene Informationen über Tatbestände bzw. Merkmale in der gewünschten sachlichen und regionalen Untergliederung sowie der geforderten Periodizität bereitstellen kann, die für die Aufgabenerfüllung in diesem Politikbereich direkt oder indirekt heute und in Zukunft benötigt werden.

2. *Regionalstatistische Probleme aus der Sicht der Bundesraumordnung*

Beim Aufzeigen von Mängeln der Regionalstatistik pflegen Vertreter der amtlichen Statistik oft als Gegenargument anzuführen, daß die regionalstatistische Situation im internationalen Vergleich überaus günstig zu beurteilen ist. Wenn diese Feststellung auch richtig ist, so darf sie jedoch nicht von den offenkundigen Problemen ablenken, die nun einmal bestehen und die es – soweit wie irgend möglich – abzubauen gilt. Mit dem Aufzeigen konkreter Probleme verbindet sich keine generelle Kritik an der Regionalstatistik – sie ist in der Tat nicht angebracht und wäre auch darüber hinaus wenig hilfreich –, sondern die Hoffnung, daß einzelne Probleme konstruktiv aufgegriffen und angegangen werden und auf diese Weise langfristig die regionalstatistische Datensituation insgesamt verbessert wird. Im einzelnen sind zur Zeit folgende Probleme festzustellen:

2.1 *Das „Sachproblem“*

Ein erstes grundlegendes Problem ist die Tatsache, daß für wesentliche raumordnungs- und städtebaupolitische Problembereiche derzeit fast keine umfassenden, systematischen, regional gegliederten und vergleichbaren Datengrundlagen vorliegen. Dazu zählen insbesondere Daten über die räumliche Verteilung und Nutzung einer Reihe von Infrastruktureinrichtungen sowie Informationen zur Umweltbelastung. Darüber hinaus liegt es im Selbstverständnis der amtlichen Statistik, auch nur „objektiv“ feststellbare Informationen anzubieten. Informationen über die Wirkweise von Gesetzen, Programmen und Maßnahmen (Instrumentinformationen)

oder über das Verhalten von privaten Haushalten und Betrieben sowie über die Einschätzung der strukturellen Situation und der Wirkung planerischer Maßnahmen dürften auch künftig vermutlich nicht von der amtlichen Statistik zu erwarten sein.

2.2 Das „Regionalproblem“

Regionalstatistische Daten werden in der Regel nur für administrative Raumeinheiten (Gemeinde, Kreis) aufbereitet. Dabei treten zwei Probleme auf: Zum einen erschwert die zeitliche Diskontinuität von Verwaltungsgrenzen (Problem der laufenden Gebietsstandsänderungen) die Analyse zeitlicher Entwicklungen. Zum anderen behindert die Nichtidentität von administrativen Raumeinheiten und Planungsräumen auf den verschiedenen Ebenen die Aufbereitung von Daten nach diesen Planungsräumen, vor allem dann, wenn die Daten von Land zu Land noch nach unterschiedlichen administrativen Raumeinheiten aufbereitet werden.

2.3 Das „Differenzierungsproblem“

Der Grad der sachlichen Differenzierung der Daten nimmt sprunghaft ab, je kleiner die räumliche Aufbereitungsebene ist. Auf der Ebene des Bundes und der Länder werden Daten noch sachlich tief untergliedert aufbereitet. Für Kreise und Gemeinden liegen dagegen in der Regel sachlich nur wenig untergliederte Daten vor. Analysen auf der Basis solcher Daten sind vergleichsweise grob und besitzen nur einen begrenzten planungspraktischen Wert. Geheimhaltungsbestimmungen, Kosten und begrenzte Kapazitäten setzen einer differenzierten Datenaufbereitung auf kleinräumlicher Basis sicherlich Grenzen. Gleichwohl aber scheint es angebracht, hier und da den Differenzierungsgrad der Daten den sachlichen Notwendigkeiten besser anzupassen.

2.4 Das „Zeitproblem“

Zahlreiche Analysen belegen zwar, daß die Muster regionaler Disparitäten räumlich und zeitlich relativ unveränderlich sind. Gleichwohl darf dies aber nicht zu der Annahme verleiten, daß jeweils aktuelle Daten deshalb entbehrlich sind. Denn vage Vermutungen über räumliche Entwicklungen auf der Basis eines veralteten Erfahrungshintergrundes verunsichern nur eine mittel- und langfristige Planung. Deshalb muß auch das Zeitproblem beachtet werden. Es hat mehrere Dimensionen:

Ein erstes Problem steht in engem Zusammenhang mit dem „Regionalproblem“, insofern aufgrund der zahlreichen Gebietsreformen in den letzten Jahren bundesweit flächendeckend auf Kreisbasis hinreichend lange Reihen regionalstatistischer Daten für die Analyse zeitlicher Entwicklungen und darauf aufbauender Prognosen nicht zur Verfügung stehen. Ein zweites Problem berührt die Aktualität der verfügbaren Daten. Trotz ADV-Unterstützung und intensiver Bemühungen zur Verbesserung der Arbeitsorganisation zwischen den Statistischen Landesämtern haben die Daten zum Zeitpunkt

ihrer Bereitstellung oft bereits an Aktualität verloren. Regionalstatistische Belange werden erfahrungsgemäß bei der Aufbereitung von Statistiken erst spät berücksichtigt. Ein drittes Problem erwächst schließlich aus der frühzeitigen Festlegung von Tabellenprogrammen. Arbeitsorganisatorisch und im Hinblick auf größere Aktualität ist dies sicherlich begründet. Damit ist es jedoch nur noch bedingt möglich, den Informationsbedarf der späteren Planungsaufgaben hinreichend zu berücksichtigen, zumal zwischen der Beschlußfassung über die Tabellenprogramme und der Verfügbarkeit der Daten häufig mehrere Jahre liegen.

2.5 Das „Geheimhaltungsproblem“

Geheimhaltungsvorschriften schränken die Verfügbarkeit von regionalen Daten in einer für die Belange von Raumordnung und Städtebau notwendigen Differenzierung erheblich ein. Bei einer tieferen regionalen und sachlichen Differenzierung der gewünschten Daten können auch in den Summensätzen für regionale Einheiten Einzelangaben auftreten, die dann gemäß den gesetzlichen Bestimmungen zur statistischen Geheimhaltung nicht ausgewiesen werden. Dadurch aber wird das veröffentlichte Datenmaterial unvollständig. Eine Weiterverarbeitung der Daten in Form regionaler oder sachlicher Aggregation ist nicht mehr möglich bzw. würde zu falschen Ergebnissen führen.

Ein anschauliches Beispiel für diese Situation bieten die aus den Umweltstatistiken 1975 veröffentlichten Daten. Die Geheimhaltungsvorschriften bewirken hier, daß es z.B. unmöglich ist, bundesweit flächendeckend auf Kreisbasis etwas über den Anschlußgrad der Bevölkerung an Kläranlagen auszusagen. Noch weitaus einschneidender machen sich die Geheimhaltungsvorschriften bemerkbar bei der Statistik der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in der Wirtschaft. Regionale Aussagen darüber, wie hoch der Anteil des vollbiologisch behandelten Abwassers am gesamten Abwasseraufkommen ist sind z.B. unmöglich, da für ca. 75 % aller Kreise aufgrund restriktiver Geheimhaltungsvorschriften keine Daten ausgewiesen sind.

2.6 Das „Koordinierungsproblem“ – ein grundsätzliches Problem

Bei Status-quo-Betrachtung ist kaum anzunehmen, daß die regionalstatistische Situation in Zukunft grundlegend verbessert werden kann. Ohne die Bereitschaft zum Verzicht auf bestehende Datenangebote dürfte es heute unrealistisch sein, neue Forderungen an die Amtliche Statistik heranzutragen. Das heißt: eine Lösung des „Sachproblems“ ist kurz- und mittelfristig nicht in Sicht. Ebenfalls ist es unverkennbar, daß auch der Datenschutz in Zukunft den Datenzugang eher noch erschweren wird. Allerdings ist zu bemerken, daß diese beiden Probleme keine spezifisch regionalstatistischen Probleme sind. Was bleibt, ist die Hoffnung auf pragmatische Teillösungen für die übrigen Probleme.

Diese sind aus Bundessicht insbesondere auf die mangelnde Einheitlichkeit bzw. Vereinheitlichung des regionalstatistischen Datenangebots zwischen den Statistischen Landesämtern zurückzuführen. Wenn auch die tatsächlich unterschied-

liche Ausstattung mit Maschinen und Personal sowie die sicherlich gegebene mangelnde Übereinstimmung zwischen den Statistischen Landesämtern in den thematischen Anliegen einen großen Teil der mangelnden Einheitlichkeit des regionalstatistischen Datenangebots erklären, so ist doch festzustellen, daß auch der praktische Wert von Vereinbarungen, wie etwa ein Mindestprogramm für jährliche Kreiszahlen zu gewährleisten, nicht sehr groß zu sein scheint. Die mangelnde Abstimmung über die regionale und sachliche Differenzierung sowie die Periodizität bei der Datenaufbereitung bewirken, daß das bundesweit verfügbare gemeinsame regionalstatistische Datenangebot sehr klein ausfällt.

3. Auswirkungen der regionalstatistischen Problemsituation

Die Feststellung von regionalstatistischen Datendefiziten reicht allein noch nicht aus, um diese aus der Sicht des Bundes zu einem Problem für die Raumordnung werden zu lassen. Vielmehr ist es erforderlich, auch die Folgen dieser Situation für die Aufgabenerfüllung der Raumordnungspolitik des Bundes aufzuzeigen. Erst im Vergleich mit den für eine effiziente und wirksame Raumordnungspolitik erforderlichen informativen Entscheidungsgrundlagen wird die regionalstatistische Problemsituation als Informationsproblem der Raumordnung erkennbar.

Aufgabe der Raumordnungspolitik ist es, in Kenntnis der räumlichen Situation und ihrer bisherigen Entwicklung unerwünschte Zukunftsperspektiven, die sich aus Status-quo-Prognosen abzeichnen, durch geeignete Maßnahmen in zielgerechte Bahnen zu lenken. Institutionell und als Planungsverfahren soll diese Aufgabe über eine Koordinierung der Handlungen der für die Raumordnung zuständigen Gebietskörperschaften (Länder, Regierungsbezirke, Kreise, Gemeinden) sowie über eine Koordinierung der raumbezogenen Aktivitäten der Fachressorts angegangen werden. Die Wahrnehmung dieser Koordinierungsfunktionen setzt eine klare, realistische Zielbestimmung voraus, die wiederum nicht möglich ist ohne eine vorausgehende Analyse und Prognose der räumlichen Entwicklung.

Hier nun stellt sich die Kardinalfrage nach den Konsequenzen der derzeitigen regionalstatistischen Situation für die Erarbeitung von analytischen Entscheidungsgrundlagen in diesen Bereichen. Deckt die Regionalstatistik aus der Sicht der Bundesraumordnung zur Zeit den Datenbedarf? Diese Frage soll im folgenden exemplarisch, jeweils für die o.a. drei analytischen Probleme, kurz beantwortet werden.

3.1 Auswirkungen auf regionale Strukturanalysen

Im Rahmen des Planungsprozesses haben regionale Strukturanalysen die Funktion, die Ausgangssituation und die bisherige Entwicklung von Regionen zu erfassen. Anhand von Indikatoren versucht man auf den Entwicklungsstand und die Entwicklungsfähigkeit von Regionen zu schließen, das heißt,

die gegenwärtig bestehenden Zielerreichungsgrade zu ermitteln. Regionale Strukturanalysen besitzen in Plänen und Programmen von Bund und Ländern einen hohen Stellenwert. Sie sind Voraussetzung für eine realistische regionale Zielbestimmung und für die Auswahl von Maßnahmen zur Beeinflussung der Raumentwicklung. Insbesondere sind sie eine unbedingte Voraussetzung für die Verfolgung des Konzepts der informativen Planungskoordination als einer politischen Strategie der Raumordnung zur besseren Zielerreichung. Allerdings setzen die regionalstatistischen Datengrundlagen der Verfolgung dieses Konzepts enge Grenzen. Ein Beispiel aus jüngster Zeit belegt dies:

Bei den Überlegungen zur Fortschreibung der Indikatoren des Bundesraumordnungsprogramms (BROP) gelingt es nicht – aufgrund von Datenrestriktionen –, alle offenkundigen Mängel im informatorischen Teil des alten BROP zu beseitigen. Wichtige Daten zur Infrastrukturausstattung (Soziale Infrastruktur, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur) und Umweltbelastung sind nicht vorhanden. Eine umfassende Berücksichtigung innerregionaler Disparitäten scheitert an einer mangelnden Verfügbarkeit kleinräumiger Daten (Gemeindeebene). Eine Differenzierung von „Globalindikatoren“ ist fast immer nicht möglich (z.B. Krankenhausversorgung differenziert nach Versorgungsstufen und Fachabteilungen, Abwasserbeseitigung differenziert nach Art der Beseitigung, Arbeitsplatzangebot differenziert nach Qualitätskategorien usw.). All dies schmälert natürlich die analytische Überzeugungskraft der Raumanalyse im BROP.

3.2 Auswirkungen auf regionale Prognosen

Die zentrale Bedeutung von regionalen Prognosen im Rahmen raumordnungspolitischer Planungskonzepte ist unumstritten. Regionale Status-quo-Prognosen für Bevölkerung und Arbeitsplätze wurden erstmals schon im Raumordnungsbericht 1968 veröffentlicht. Seitdem werden solche Prognosen laufend aktualisiert und die Prognosemodelle methodisch fortentwickelt. Zudem werden die möglichen Auswirkungen der künftigen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung auf Infrastrukturbedarf und -auslastung, Flächenbedarf und Umweltbelastung usw. laufend überprüft und quantifiziert (Anhangprognosen). Jedoch setzen auch hier Datenrestriktionen den Prognosemöglichkeiten und der Prognosequalität enge Grenzen. Dies kann am Beispiel der Raumordnungsprognose 1995 belegt werden:

Ein grundlegendes Problem besteht schon in der Ermittlung der Ausgangsdaten für das Basisjahr der Prognose. So fehlen z.B. die Daten für eine getrennte Prognose von Deutschen und Ausländern ebenso wie ausreichende Ex-post-Informationen über regionale Unterschiede im generativen Verhalten und in der Sterblichkeit als Grundlage für das Setzen plausibler Annahmen. Ebenso mangelt es an differenzierten Daten über regionale Unterschiede in der alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsbeteiligung als Voraussetzung zur Bestimmung der künftigen regionalen „Erwerbspotentiale“. Schließlich resultieren die Unsicherheiten in der regionalisierten Arbeitsplatzprognose und deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt nicht zuletzt auch aus der Tatsache, daß es zwischen den Großzählungen (AZ) keine vollständigen, verlässlichen, vergleichbaren Beschäftigtenzahlen in tiefer sektoraler Gliederung gibt. Diese vielfältigen Datenrestriktionen behindern ganz erheblich die prognosetechnisch zweifellos vorhandenen Möglichkeiten, prognostische Aussagen zur künftigen Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung in den Regionen zu machen.

3.3 Auswirkungen auf regionale Wirkungsanalysen

Aufgabe von Wirkungsanalysen im Planungsprozeß ist es, die wichtigsten Zielerträge von vorgeschlagenen alternativen Maßnahmen zu schätzen, um die Ungewißheit in Entscheidungssituationen bei der endgültigen Maßnahmeauswahl zu reduzieren. Aus raumordnungspolitischer Sicht sollen regionale Wirkungsanalysen insbesondere die Wirkungen von raumbedeutsamen Maßnahmen der Fachressorts im Hinblick auf eine Verbesserung regionaler Lebensbedingungen beschreiben und quantifizieren. Erst dadurch erhält man Argumente und Ansatzpunkte für eine zielspezifischere Maßnahmeauswahl und gegebenenfalls Maßnahmedosierung. Abgesehen von den erheblichen theoretischen und methodischen Problemen, die mit der Durchführung von Wirkungsanalysen verbunden sind, schränken auch die verfügbaren Datengrundlagen deren Durchführung entscheidend ein. Idealtypisch werden für Wirkungsanalysen Struktur-, Verhaltens- und Instrumentinformationen benötigt. Struktur- und Verhaltensinformationen sind notwendig für die regionale Zielformulierung. Die Wahl zielgerechter Instrumente zur Veränderung der Struktur und des Verhaltens setzt Kenntnisse über die Wirkweise der Instrumente (Instrumentinformationen) voraus. Struktur-, Verhaltens- und Instrumentinformationen stehen daher in einem untrennbaren Zusammenhang.

Gleichwohl bietet die amtliche Statistik fast nur Strukturinformationen mit den beschriebenen Restriktionen an. Abgesehen beispielsweise von den Finanz- und Sozialstatistiken, werden staatliche raumwirksame Ausgaben von der amtlichen Statistik grundsätzlich nicht erfaßt, ganz zu schweigen von einer Einbeziehung der Leistungsabgabe und -anspruchnahme, das heißt des Nutzens der Maßnahmen. Das Gleiche gilt für Verhaltensinformationen, die auf eine im Selbstverständnis der amtlichen Statistik begründete weit verbreitete Ablehnung stoßen. Demzufolge ist es nur verständlich, wenn für Wirkungsanalysen meist sogenannte qualitative Verfahren angewendet werden. Diese versuchen in der Regel mit Fallstudien komplexe Wirkungszusammenhänge aufzudecken. Aber auch dadurch können die Datenrestriktionen grundsätzlich nicht verdeckt werden.

4. Zum Informationsbedarf der Raumordnung

Der künftige Informationsbedarf für politische Entscheidungen hängt in hohem Maße davon ab, wie die Raumordnung in den achtziger Jahren ihre Aufgaben zu verwirklichen gedenkt. Sicherlich zutreffend ist die Ansicht, daß auch künftig empirische Fakten für eine realistische Politik notwendig sein werden; das heißt, der Bedarf an Informationen für Planung, Steuerung, Erfolgskontrolle wird voraussichtlich nicht abnehmen. Gleichwohl hat sich aber mittlerweile die Erkenntnis festgesetzt, daß die Zeit weitgreifender und umfassender Programme und Entwicklungspläne vorbei ist. In Zukunft geht es nicht mehr um die Verteilung von weiter wachsenden, sondern um die Erhaltung von knapper werdenden Ressourcen.

Dazu werden Informationen benötigt, die Mangelsituationen, Engpässe, Belastungen rechtzeitig aufdecken und die unvermeidliche Maßnahmen ausführlich begründen, sei es im Vorlauf (interventionistischer Informationsbedarf), sei es im

nachhinein (legitimatorischer Informationsbedarf). Darüber hinaus wird wahrscheinlich zunehmend ein diffuser Informationsbedarf auftreten; das heißt, der Informationsbedarf wird sich nicht im voraus jeweils abschließend festlegen lassen, wenn Planungsvorgänge wieder mehr als Lernprozeß verstanden werden, das heißt, wenn das Problemverständnis sukzessive mit dem Planungsfortschritt wächst.

Abzusehen ist auch, daß die Nachfrage nach Informationen und Planungshilfen vornehmlich in solchen Bereichen zunehmen wird, die bereits heute im politischen Blickfeld sind und nicht so schnell aus ihm verschwinden werden: Arbeitsmarkt, Wohnungsversorgung, Umwelt, Energie und Verkehr. Aus raumordnungspolitischer Sicht setzen Lösungen hier einen erheblichen Koordinationsbedarf voraus, der zweckmäßigerweise über eine Informations- und Überzeugungsstrategie gedeckt wird. Die dafür benötigten Informationen müssen geeignet sein, Kommunikation und Konsensbildung zu unterstützen, den Dialog zwischen räumlicher Planung und Fachplanung in Gang zu setzen und zu halten. Das heißt, die Informationen müssen mehr kleinräumig, sozial differenziert und verhaltensorientiert sowie kurz- und mittelfristig problemrelevant sein.

Im Rahmen der Strategie einer „Informativen Planungs-koordination“ muß die Raumordnung zur Wahrnehmung ihrer Koordinierungsfunktion grundsätzlich zu den Informationen, die zur Beurteilung der jeweiligen Sachproblematik benötigt werden, den gleichen Zugang haben wie ihre unmittelbaren und mittelbaren Koordinierungspartner. Diese Forderung nach Einheitlichkeit des Informationsbedarfs bedeutet, daß kein grundsätzlicher Unterschied zwischen dem Informationsbedarf der Raumordnung auf Bundesebene und jenem der Raumordnung auf Landesebene sowie jenem der Raumordnung einerseits und dem der Fachressorts andererseits besteht. Die bundesweit flächendeckende Einheitlichkeit des Datenangebots ist für die Aufgabenerfüllung der Raumordnung eine „*conditio sine qua non*“.

Diese Einheitlichkeit bedeutet nicht, daß allen Planungsebenen und allen Fachressorts die jeweils benötigten Daten in der gleichen regionalen und sachlichen Gliederungstiefe sowie mit gleicher Periodizität zur Verfügung gestellt werden müssen. Es versteht sich von selbst, daß für das Informationsbedürfnis der einzelnen Ressorts und räumlichen Planungsebenen entsprechende „Auswahlfilter“ eingebaut werden müssen. Das gilt natürlich auch für das Informationsbedürfnis der Raumordnung auf Bundesebene. Die mangelnde Einheitlichkeit der regionalstatistischen Datenangebote könnte deshalb auch darauf zurückzuführen sein, daß die Raumordnung entweder keine oder nur unzureichende Filter (Vorgaben) in die Aufbereitung regionalstatistischer Daten eingebaut hat. Lösungsvorschläge zur Verbesserung der regionalstatistischen Situation sind deshalb zuvorderst auch im institutionell-organisatorischen Bereich der Raumordnung selbst zu suchen. Das heißt, es ist sicherlich nicht gerechtfertigt, für die Probleme der Regionalstatistik die amtliche Statistik allein verantwortlich zu machen. Auch die an der räumlichen Planung und Forschung Beteiligten müssen sich fragen lassen, ob sie immer mit dem notwendigen Nachdruck, der notwendigen Überzeugung und Konkretheit sowie mit „langem Atem“ ihre In-

formationsbedürfnisse gegenüber der amtlichen Statistik vertreten haben. Denn eine funktionstüchtige Regionalstatistik setzt zunächst voraus, daß ihre Funktionen, die sie im Rahmen der räumlichen Planung und Forschung erfüllen soll, konkret definiert werden. Deshalb müssen die Überlegungen zur Verbesserung der Regionalstatistik sowohl Benutzer als auch Produzenten einschließen.

5. Vorschläge für eine Verbesserung der Regionalstatistik

Kann die Regionalstatistik in Zukunft den Informationsbedarf der räumlichen Planung aus Bundessicht decken? Es gibt eine Reihe von Anzeichen dafür, daß der Informationsstand über die Situation und die Entwicklungstendenzen regionaler Disparitäten in den achtziger Jahren schlechter sein wird als in den siebziger Jahren. Die schon für 1981 vorgesehenen Großzählungen werden wegen Finanzierungsproblemen erst 1983 und erheblich gekürzt durchgeführt. Die Hoffnungen, auf der Basis der Verwaltungsautomation nahezu flächendeckende „Datenbank-Informationssysteme“ aufzubauen, sind inzwischen deutlich geschrumpft. Der Datenschutz erschwert den Zugang zu Regionaldaten zunehmend und etabliert Statistik für den Außenstehenden mehr und mehr als esoterisches Herrschaftswissen. Schließlich nimmt zwangsläufig auch der Grad der Uneinheitlichkeit in der Datenaufbereitung zu, je größer der zeitliche Abstand zu einmal getroffenen Kooperations- und Koordinierungsverpflichtungen wird. Die daraus resultierenden Probleme sind ausführlich dargestellt worden. Als Problem muß weniger die Erhebung von Daten als deren Verfügbarkeit gesehen werden.

Das heißt: Vorschläge zur Verbesserung der regionalstatistischen Situation müssen generell am Status quo des Statistikprogramms ansetzen! Nur dort, wo ausgesprochene sachliche Informationsengpässe bestehen, ist langfristig eine Anpassung des Statistikprogramms an den Bedarf anzustreben, weil dort der Grenznutzen am höchsten ist. Die heute absehbaren Tendenzen im Bereich der Planung und Informationsgewinnung legen eine solche Sichtweise nahe.

Der Trend zu einer weiteren Verschlechterung der regionalstatistischen Situation wird sich nur dann aufhalten lassen, wenn es gelingt, das regionalstatistische Informationspotential der vorhandenen Statistiken besser auszuschöpfen und verfügbar zu machen. Auf dem Papier nimmt dieses Informationspotential beträchtliche Dimensionen an (vgl. den Programmorschlag des Fachausschusses „Regionalstatistik“, der u.a. nachweist, inwieweit der von der räumlichen Planung definierte Informationsbedarf bereits aus vorhandenen und vorgesehenen Statistiken abgedeckt werden kann). Ob das Informationspotential aber jemals bundesweit flächendeckend verfügbar sein wird und genutzt werden kann, hängt von vielerlei institutionell-organisatorischen und methodisch-technischen Voraussetzungen ab. Es wird u.a. darauf ankommen, daß

– sich die räumliche Planung in ihrem eigenen Interesse stärker mit der Datengewinnung und -aufbereitung befaßt, das heißt insbesondere ihren Datenbedarf nachhaltiger, konkreter und differenzierter anmeldet, als das bisher der Fall gewesen ist,

- die amtliche Statistik sich des konkreten Informationsbedarfs der räumlichen Planung noch bereitwilliger annimmt,
- Organisationsformen innerhalb der amtlichen Statistik gefunden werden, die eine einheitlichere Aufbereitung von regional tiefgegliederten Daten auf Bundesebene sicherstellen,
- gesetzliche Regelungen gesucht und gefunden werden, die das *Datenschutzsyndrom* bewältigen helfen,
- die amtliche Statistik sich mehr die uralte Erkenntnis zu eigen macht, daß Datum nicht immer gleich „hartes“ Datum gesetzt werden kann, sondern daß eine erhebliche Vielfalt an Qualität und Genauigkeit bei Daten berücksichtigt werden muß, auf die die Informationsgewinnung entsprechend abgestimmt werden muß,
- deshalb methodisch-technische Verfahren entwickelt und akzeptiert werden zur Gewinnung von Regionaldaten, die zwar nicht den Qualitätskriterien der aus Vollerhebungen gewonnenen Daten genügen, gleichwohl aber für die räumliche Planung nicht weniger informativ sind.

Im folgenden werden einige Vorschläge, für die aus Bundessicht Prioritäten bestehen, kurz vorgestellt.

5.1 Institutionell-organisatorische Verbesserungsvorschläge

Die Vorschläge zur Verbesserung der regionalstatistischen Situation im institutionell-organisatorischen Bereich setzen unmittelbar am Koordinierungsproblem und der daraus resultierenden Uneinheitlichkeit der regionalstatistischen Datenaufbereitung an. Dieses Problem ist offensichtlich auf zwei Koordinierungsdefizite zurückzuführen: Mangelnde Koordinierung des Datenbedarfs und eine sich daraus ergebende, verstärkende mangelnde Koordinierung der Aufbereitung und Darbietung regionalstatistischer Daten. Verbesserungsvorschläge müssen insofern an beiden Problemstellen ansetzen.

1. Im Hinblick auf eine wirkungsvollere regionalstatistische Koordinierung könnte es sinnvoll sein, für die informativische Unterstützung spezifischer Planungsaufgaben auf Bundesebene entsprechende *Datenbedarfskataloge* aufzustellen, diese zusammenzufassen und dem Ganzen den Status eines Mindestaufbereitungsprogramms im Rahmen der regionalstatistischen Programmplanung zu geben. Solche aufgabenspezifischen regionalstatistischen Datensammlungen könnten auch als Gemeinschaftsveröffentlichungen der Statistischen Landesämter allen interessierten Konsumenten verfügbar gemacht werden. Der jeweilige aufgabenspezifische Informationsbedarf müßte von einzelnen oder mehreren Ressorts oder von Gremien wie der MKRO oder dem Planungsausschuß der GRW konkretisiert und festgelegt werden. Dies scheint ein erfolgversprechenderer Weg zu sein, der insbesondere auch zu einer bedarfsgerechten Straffung des regionalstatistischen Programms führt, als umfassende Datenwunschkataloge als Orientierungsrahmen vorzugeben.
2. Das *Mindestprogramm für jährliche Kreiszahlen* sollte von allen statistischen Landesämtern strikt eingehalten werden. Aus gesamtgesellschaftlicher Verantwortung heraus

ist dies eine selbstverständliche Forderung. Darüber hinaus ist im Interesse einer bedarfsgerechten Verbesserung der regionalstatistischen Situation erforderlich, daß das Mindest-Sachprogramm stärker auf den konkreten Datenbedarf der räumlichen Planung ausgerichtet wird. Dieser Bedarf läßt sich relativ problemlos differenziert erschließen aus den in Raumordnungsprogrammen und -berichten sowie Regionalplänen verwendeten Informationen für regionale Strukturanalysen und Prognosen. Diese bedarfsgerechte Aktualisierung des Mindest-Sachprogramms bedingt schließlich auch eine Einbeziehung neuer Statistiken in das Programm (z. B. Beschäftigungsstatistik, Umweltstatistik, Flächenstatistik).

3. Das Zentralproblem der Regionalstatistik ist aus Bundes-sicht die mangelhafte *Einheitlichkeit der Datenaufbereitung und -veröffentlichung* zwischen den Bundesländern. Um so mehr müssen deshalb die Datenquellen genutzt werden, die zu bundeseinheitlichen Dateien führen. Solche Datenquellen werden in der Regel einmalig mit großem Arbeits- und Kostenaufwand erschlossen, wenn ein drängender politischer Entscheidungsbedarf – wie z. B. die Neuabgrenzung der Fördergebiete der GRW – dies erfordert. Aus Konsumentensicht sind die Kosten für solche Ad-hoc-Dateien zu hoch, wenn nicht dafür gesorgt wird, daß das von der amtlichen Statistik erworbene und teuer bezahlte „Datenaufbereitungs-know-how“ besser ausgenutzt wird. Das heißt, es sollte eine Amortisierung der Datenaufbereitungskosten durch eine laufende Aktualisierung und Dokumentation von Ad-hoc-Datensätzen angestrebt werden, wenn absehbar ist, daß solche Dateien regelmäßig benötigt werden. Dies ist auch der erste Schritt für eine Verwirklichung des unter Punkt 1 genannten Verbesserungsvorschlags.

Verbesserungen im institutionell-organisatorischen Bereich allein reichen nicht aus, um den wachsenden Bedarf an regionalstatistischen Informationen zufriedenzustellen. Auch sind einem Ausbau des Programms originärer Erhebungen und einer verstärkten Ausnutzung von automatisierten Verwaltungsunterlagen (finanzielle) Grenzen gesetzt. Daher gewinnen zunehmend Überlegungen an Gewicht, die darauf hinauslaufen, das regionalstatistische Informationspotential von Erhebungen stärker auszuschöpfen und damit auch die Kosten von Erhebungen in eine erträgliche Relation zum Informationsgehalt der Ergebnisse zu bringen. Als Mittel zur regionalstatistischen Datengewinnung scheinen vor allem folgende methodisch-technischen Vorschläge kurz- und mittelfristig geeignet: Regionalaufbereitung von Stichproben, Schätzverfahren sowie die gebündelte und systematische Auswertung und Aufbereitung von sachverwandten Statistiken.

1. Die bisherigen Erfahrungen mit der Regionalaufbereitung des Mikrozensus und der Wohnungsstichprobe in der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung haben gezeigt, daß es möglich und sinnvoll ist, Regionalergebnisse aus Stichprobenerhebungen zu gewinnen. Jedoch gilt grundsätzlich, daß sehr feinräumig differenzierte Ergebnisse im allgemeinen nicht über eine Stichprobenerhebung ermittelt werden können; es sei denn,

man wäre bereit, erhebliche Einbußen bei der Ergebnisgenauigkeit hinzunehmen. Von daher ist es unbedingt erforderlich anzugeben, welche Genauigkeit von im Planungsprozeß verwendeten Daten gefordert werden muß. Ein hoher Genauigkeitsanspruch schränkt die Verwendungsmöglichkeiten von Stichprobenergebnissen für regionale Planungszwecke sehr ein. Ist dagegen eine hohe Genauigkeit entbehrlich, so eröffnet sich der Verwendung von Stichprobenergebnissen ein wesentlich weiteres Feld.

Die Regionalaufbereitung von Stichproben kann vor allem dann zu einer wirtschaftlichen, flexiblen und schnellen Methode der Datengewinnung werden, wenn zwei Vorschlägen künftig verstärkt Rechnung getragen wird: Kurzfristig kann die Regionalaufbereitung erheblich erleichtert werden durch eine regionale Kennung der Auswahl-einheiten (z. B. Vercodung der Gemeindekennziffer). Mittelfristig ist bei der Konzeption neuer Auswahlpläne darauf zu achten, daß zum einen durch eine Verringerung und Vereinheitlichung der Klumpengrößen (Wohnung, Haushalte) pro Schicht und zum anderen durch die Verwendung regionaler Schichtungsmerkmale (z. B. Kreise) grundlegende Voraussetzungen für eine bessere Regionalisierbarkeit von Stichprobenerhebungen geschaffen werden.

2. Um den wachsenden Bedarf an regionalstatistischen Informationen zu decken, ist es erforderlich, künftig vermehrt Schätzungen als Mittel zur Datengewinnung einzusetzen. Dies gilt in besonderem Maße für die Themenbereiche „Erwerbstätigkeit“, „Beschäftigte“ und „Einkommen“, die alle unverzichtbare Bestandteile des regionalstatistischen Datenkranzes sind. Die laufende Beobachtung und Analyse der Entwicklung von Angebot und Nachfrage auf den regionalen Arbeitsmärkten erscheint gerade heute von besonderer Wichtigkeit. Zudem spielen Prognosen zur regionalen Arbeitsplatzangebots- und -nachfrageentwicklung nach wie vor eine zentrale Rolle bei den Planungen und Maßnahmen der Raumordnungspolitik und vieler Fachplanungen im Bund und in den Ländern. Das verfügbare Einkommen privater Haushalte läßt sich aus der Perspektive der Bedarfsdeckung als „Output-Indikator“ zur Messung regionaler Lebensbedingungen auffassen. Das verfügbare Einkommen setzt den Rahmen für den realisierbaren Anspruch auf Güter und Dienste und erscheint somit als wichtiger Indikator zur Messung des Aspekts von regionalen Unterschieden in den Lebensbedingungen, der unterschiedliche Bedarfsdeckungsmöglichkeiten charakterisiert.
3. Die Kosten und der materielle Aufwand von statistischen Erhebungen enthalten eine der Anzahl der Erhebungseinheiten und der Anzahl der Merkmale proportionale Komponente. Diese Beziehung hat zur Folge, daß insbesondere Vollerhebungen sehr teuer und arbeitsaufwendig sind. Insbesondere für Vollerhebungen muß deshalb die Forderung Gültigkeit haben, daß die Kosten einer Erhebung in einer vertretbaren Relation zum Informationsgehalt der erhobenen Daten stehen müssen. Aus regionalstatistischer Sicht dürfte allerdings bei vielen Statistiken die Kosten-Nutzen-Relation stark ungleichgewichtig sein; das heißt, bei vielen

Statistiken wird das regionalstatistische Informationspotential bei weitem nicht ausgeschöpft, und das ist insbesondere bei solchen Statistiken der Fall, die beträchtliche Informationslücken auf dem Feld der räumlichen Planung schließen könnten. Es müssen deshalb grundsätzlich verstärkt Überlegungen angestellt werden, wie ohne größere zusätzliche finanzielle Mittel und ohne größeren Mehraufwand an Maschinen und Personal der Fundus an erhobenem statistischen Material mit Hilfe neuer Methoden und Techniken bedarfsgerecht aufbereitet werden kann.

Aus raumordnungspolitischer Bedarfssicht ist in erster Linie die Einrichtung einer Infrastruktur-Datei auf der Grundlage vorhandener, sachverwandter Statistiken mit einem Datenangebot auf Mittelbereichsebene (Kreisebene) erforderlich. Denn die Infrastruktur ist unbestritten ein wesentlicher Bestimmungsgrund für regionale Entwicklungsunterschiede.

Die vorgestellten Verbesserungsvorschläge sind keine unrealistischen Wunschvorstellungen. Sie sind das Ergebnis einer differenzierten Bestands- und Bedarfsanalyse der Regionalstatistik und gründen auf konkreten empirischen Forschungserfahrungen in der BfLR im Rahmen der Unterstützung und Beratung der Bundesregierung auf den Gebieten Raumordnung und Stadtentwicklung. Eine Reihe von Beiträgen in dem vorliegenden Themenheft belegt zudem, daß einige Vorschläge in einigen Statistischen Landesämtern schon längst verwirklicht worden sind. Die Vorschläge erheben deshalb für sich den Anspruch, ernsthaft auf ihre bundesweite Durchführbarkeit überprüft zu werden.

6. Wie bringt man die Vorschläge zur Verbesserung der Regionalstatistik auf den Weg?

Die besten Vorschläge nützen nichts, solange sie nur auf dem Papier stehen und nicht auch zumindest nach Wegen gesucht wird, sie durchzuführen. Es stellt sich die Frage, wie die einzelnen Akteure auf dem Feld der Regionalstatistik, Statistikproduzenten und -konsumenten, in ein Aktionsprogramm einbezogen werden können, das eine Verbesserung der Regionalstatistik zum Ziel hat. Folgendes dreistufige Vorgehen bietet sich an:

Informieren: Zunächst ist es notwendig, die bundesweite regionalstatistische Problemsituation im Bereich der räumlichen Planung und Forschung allgemein bewußt zu machen, das heißt, auf breiter Ebene ein gemeinsames Problembewußtsein zu schaffen und darauf aufbauend Initiativen zu wecken für eine Verbesserung der Regionalstatistik. Einen Beitrag dazu soll auch das vorliegende Schwerpunktheft leisten.

Überzeugen: Hier geht es darum, auf der Basis konkreter Vorschläge einzelner Akteure, sowohl auf der Konsumenten- als auch auf der Produzentenseite, von der Notwendigkeit und den Möglichkeiten einer Verbesserung der Regionalstatistik zu überzeugen. Dies kann sowohl in direktem Kontakt gezielt geschehen als auch in Form von Informationsseminaren oder im Rahmen sonstiger Veranstaltungen, z. B. Sitzungen von Gremien.

Die Überzeugungsarbeit hat mittlerweile schon erste Früchte getragen. Auf der administrativen Ebene der räumlichen Planung hat der Hauptausschuß der MKRO im Oktober 1981 eine Empfehlung zur „Verbesserung der regionalstatistischen Informationen“ verabschiedet, die im Kern die o. a. Vorschläge enthält (siehe S. 9). In nächster Zeit soll diese Empfehlung in geeigneter Form in die Arbeit der amtlichen Statistik eingebracht werden.

Vollziehen: Die Informations- und Überzeugungsarbeit hat letztlich zum Ziel, daß die Vorschläge zur Verbesserung der Regionalstatistik auch in die Tat umgesetzt, das heißt vollzogen werden. Dies kann wiederum auf zwei Wegen geschehen: Zum einen kann die amtliche Statistik direkt Vorschläge aufgreifen und sich zu eigen machen. Zum anderen kann es notwendig und zweckmäßig sein, über Forschungsaufträge an die amtliche Statistik Vorschläge zu realisieren und mittelfristig in deren Arbeitsprogramm einzubauen. Schließlich sollte sich auch die empirisch orientierte räumliche Forschung aufgerufen fühlen, für eine qualifizierte regionalstatistische Datenbasis Sorge zu tragen, und nicht nur über Datenrestriktionen Klage zu führen.

Es bleibt zu hoffen und zu wünschen, daß unabhängig von der Vielzahl von Interessenlagen, rechtlichen Vorbedingungen und organisationsstrukturellen Gegebenheiten sowie den bekannten finanziellen und personellen Kapazitätsengpässen die Vorschläge ernsthaft und wohlwollend diskutiert und, wenn möglich, auch verwirklicht werden.