

HANS-PETER GATZWEILER

Informationsangebot und Datenbedarf der Laufenden Raumbeobachtung auf Bundesebene

Kurzfassung

Die BfLR hat u. a. die Aufgabe, die gegenwärtigen und künftigen räumlichen Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland zu beobachten und darüber zu berichten. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe stützt sich die BfLR auf ihr räumliches Informationssystem, die "Laufende Raumbeobachtung". Das Leistungsspektrum dieses Informationssystems gewährleistet seit einigen Jahren eine effiziente informative Unterstützung der Aufgabenerfüllung von räumlich orientierter Politik und Forschung. Zudem nutzt die BfLR die Laufende Raumbeobachtung für regelmäßige Veröffentlichungen über Stand und Tendenzen der räumlichen Entwicklung. Gleichwohl schränken regionalstatistische Datenrestriktionen das Informationsangebot erheblich ein. Der künftige Informationsbedarf räumlich orientierter Politik und Forschung stellt zudem neue und zusätzliche Anforderungen an die Raumbeobachtung. Dies legt es nahe, sich rechtzeitig Gedanken zu machen, wie diesen Informationsanforderungen durch eine Verbesserung der regionalstatistischen Datengrundlagen künftig Rechnung getragen werden kann.

1. Vorbemerkungen

Raumbeobachtung ist seit längerem schon ein wichtiges Aufgabenfeld im Bereich der räumlich orientierten Politik und Planung. Der Gedanke, über die Bestandsaufnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt hinaus wesentliche räumliche Veränderungen kontinuierlich zu verfolgen, hat sich inzwischen auf allen räumlichen Planungsebenen durchgesetzt und bewährt. In den meisten Obersten Landesplanungsbehörden (Bundesländer) sowie in vielen Regionalplanungsbehörden und Stadtentwicklungsreferaten ist sie eine Daueraufgabe. Für den Bereich der räumlich orientierten Politik auf Bundesebene wird die Aufgabe der Raumbeobachtung von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung wahrgenommen.

Für die Raumbeobachtung ist kennzeichnend, daß regionalstatistische Daten laufend mit Fragen, die sich aus den Problemen und Aufgaben praktischer Politik und Planung ergeben, konfrontiert werden. Regionalstatistische Daten, also Daten für teileräumliche Untergliederungen des Bundesgebietes (Regionen, Kreise, Gemeinden, Gemeinde-/Stadtteile) sind die wichtigste Grundlage der Raumbeobachtung. Die im Zusammenhang mit dieser Aufgabe aufgebauten Informationssysteme stützen sich weitgehend auf das Datenangebot der regionalstatistischen Informationssysteme der Statistischen Landesämter. Dies gilt auch für das räumliche Informationssystem der BfLR, die „Laufende Raumbeobachtung“ (LRB).

Im folgenden wird die LRB, vor allem deren regionalstatistisches Informationsangebot, vorgestellt. Es werden aber auch die regionalstatistischen Restriktionen benannt, die das Informationsangebot erheblich einschränken. In den vergangenen Jahren wurden deshalb von der BfLR erhebliche Anstrengungen unternommen, um das regionalstatistische Datenangebot zu verbessern. Der künftige Informationsbedarf räumlich orientierter Politik und Planung wird neue und zusätzliche Anforderungen an die Raumbeobachtung und damit an die regionalstatistischen Informationssysteme stellen. Diese Anforderungen werden kurz diskutiert. Abschließend wird eine Reihe von Vorschlägen entwickelt, wie diesen Anforderungen Rechnung getragen werden könnte.

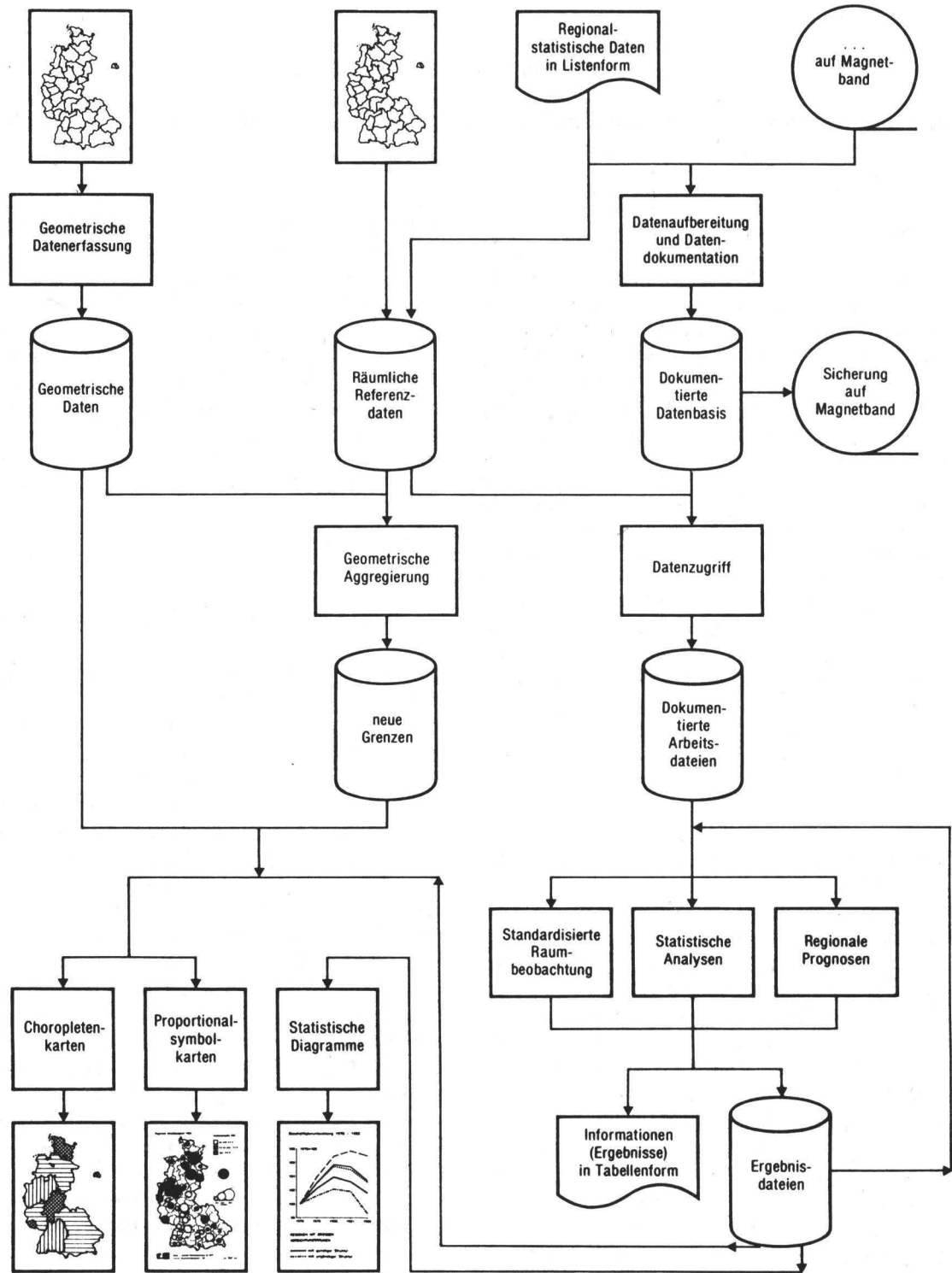
2. Aufbau und Ausbaustand der Laufenden Raumbeobachtung

Der Aufbau der LRB geht zurück auf den Gründungserlaß der BfLR. Er weist der BfLR die Aufgabe zu, „die gegenwärtigen und künftigen räumlichen Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland zu beobachten und darüber zu berichten“. Die LRB soll die Raumordnungs- und Städtebaupolitik des Bundes auf mögliche Irrwege und neue Entwicklungen aufmerksam machen. Sie vereint in sich Elemente der Erfolgskontrolle und Prognose zugleich. Mit ihr verbindet sich der Anspruch, mehr und bessere Informationen für die Diskussion von Zielen, die Aufstellung von Programmen, die Auswahl von Maßnahmen sowie deren Vollzug und Erfolgskontrolle bereitzustellen.

Die LRB umfaßt entsprechend der Querschnittsaufgabe der räumlich orientierten Politik alle raumrelevanten Lebensbereiche. Sie informiert bundesweit kontinuierlich und regional differenziert über die Bevölkerungsentwicklung, über Erwerbsmöglichkeiten, über Ausbildungsangebote, über die Versorgung mit Wohnungen und Infrastruktureinrichtungen sowie über Umweltbedingungen. Indikatoren sind das wichtigste Instrument der LRB. Sie geben den Maßstab an, mit dem räumliche Entwicklungen gemessen und beurteilt werden¹.

Die wichtigsten technischen Komponenten der LRB sind eine Datenbank und ein umfangreiches Softwareangebot zur Informationsgewinnung (vgl. Abb. 1). Die Datenbank enthält einmal regionalstatistische Daten. Sie entstammen weitgehend der amtlichen Statistik, d.h. den regionalstatistischen Informationssystemen der Statistischen Landesämter². Die Datenauswahl erfolgt problemorientiert. Die Daten sollen zudem bundesweit flächendeckend vorliegen und eine möglichst kurze Periodizität haben. Um „Zahlenfriedhöfe“ zu vermeiden, werden alle Daten dokumentiert. Die regionalstatistische Datenbasis enthält z.Z. ca. 7 000 Daten für jeden Kreis bzw. z.T. Gemeinde.

Abbildung 1:
Datenbasis und Software der Laufenden Raumbeobachtung



Räumliche Referenzdaten ergänzen die regionalstatistische Datenbasis. Sie enthalten eine Zuordnung von Gemeinden und/oder Kreisen zu nichtadministrativen Raumbezügen. Solche Referenzschlüssel ermöglichen die regionale Aggregation von Daten nach beliebigen planungsrelevanten Raumbezügen, soweit sie sich aus dem Baustein Kreis oder Gemeinde zusammensetzen. Schließlich zählen zur Datenbasis der LRB noch geometrische Daten. Sie werden benötigt zur kartographischen Darstellung von Informationen nach beliebigen Raumbezügen.

Neben Daten werden statistische Methoden und Verfahren als Mittel zur Informationsgewinnung benötigt. Zudem ist im Vorlauf die Entwicklung von Datenaufbereitungs- und -zugriffsverfahren notwendig. Schließlich erfordert auch die Darstellung und Präsentation von Ergebnissen ein entsprechendes Softwareangebot³.

Die BfLR-eigenen Arbeiten konzentrierten sich im Schwerpunkt auf die Entwicklung von Datenzugriffsverfahren. Sie unterstützen z.B. Arbeiten wie Auflistung von Daten, selektive Datenauswahl, Erstellung von räumlichen Referenzdaten sowie regionale und sachliche Aggregation von Daten. Im Ergebnis führen sie zu dokumentierten Arbeitsdateien, die dann weiter verarbeitet werden, z.B. zu Indikatoren im Rahmen der standardisierten Raumb Beobachtung.

Komplexe Bestandsanalysen und Prognosen setzen ein breites Angebot an statistischen Analyse- und Prognoseverfahren voraus. Im Rahmen der LRB wird das Statistikprogramm SAS (Statistical Analysis System) genutzt. Es enthält alle gängigen Verfahren der deskriptiven, multivariaten und analytischen Statistik. Für die im Rahmen der LRB entwickelten regionalen Bevölkerungs- und Haushaltsprognosemodelle wurden dagegen überwiegend eigene EDV-Programmsysteme aufgebaut.

Verfahren zur Darstellung und Präsentation von Ergebnissen waren schließlich ein weiterer Schwerpunkt der Anwendungsprogrammierung. Seit Jahren steht ein immer weiter verbessertes Programmsystem zur computerunterstützten Herstellung von Choroplethenkarten und Proportional symbolkarten zur Verfügung. Für die Darstellung von Entwicklungsverläufen, einem Hauptanliegen der LRB, wurde ein eigenes Graphikprogramm entwickelt. Es ermöglicht die Zeichnung von Zeitreihendiagrammen nach unterschiedlichen Raumbezügen mit variablem Layout.

3. Das Informationsangebot der Laufenden Raumb Beobachtung

Die Laufende Raumb Beobachtung hat die Informationsgrundlagen für die räumlich orientierte Politik und Forschung erheblich verbessert. Sie weist heute ein breites Leistungsspektrum auf:

- Sie leistet eine aktuelle Beschreibung der räumlichen Situation, z.B. der regionalen Verteilung der Arbeitslosigkeit im Bundesgebiet.
- Sie gewährleistet eine kontinuierliche Beobachtung räumlicher Entwicklungsprozesse, z.B. der regionalen Arbeitsplatzentwicklung.
- Sie ermöglicht es, laufend zu beurteilen, inwieweit das Ziel gleichwertiger regionaler Lebensbedingungen erreicht wird.

- Sie deckt Zusammenhänge auf, die für aktuelle politische Entscheidungen von Bedeutung sind, z.B. den Zusammenhang zwischen staatlichen Finanzhilfen und kommunaler Investitionstätigkeit.
- Sie legt die unterschiedlichen regionalen Auswirkungen von staatlichen Maßnahmen offen, z.B. die Auswirkungen steuerrechtlicher Änderungen.
- Sie schafft die Voraussetzungen für Prognosen, z.B. regionale Bevölkerungsprognosen, die für die räumliche Planung von überragender Bedeutung sind.
- Sie ermöglicht Modellrechnungen, z.B. zur Abschätzung der Auswirkungen der regionalen Bevölkerungsentwicklung auf die Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen.

Ein paar Beispiele sollen kurz die Vielfalt der aus der LRB zu gewinnenden Informationen verdeutlichen. Die Abbildung 2 zeigt das Ergebnis einer Analyse des Zusammenhangs zwischen der Entwicklung kommunaler Sachinvestitionen und staatlicher Zuweisungen für u.a. solche Sachinvestitionen. Es zeigt sich, daß die Kommunen auf eine restriktive staatliche Haushaltspolitik, d.h. Kürzungen bei den Zuweisungen, mit Einsparungen bei den Sachinvestitionen reagieren. Die Analyse deckt zwei Tatbestände auf: Strukturstarke Großstädte investieren bei steigenden Zuweisungen weniger als erwartet, bei abnehmenden Zuweisungen mehr als erwartet. Bei strukturschwachen Großstädten ist dagegen ein genau entgegengesetztes Investitionsverhalten zu beobachten. D.h., strukturschwache Großstädte reagieren in ihrem Investitionsverhalten anfälliger auf Veränderungen in der Höhe staatlicher Zuweisungen.

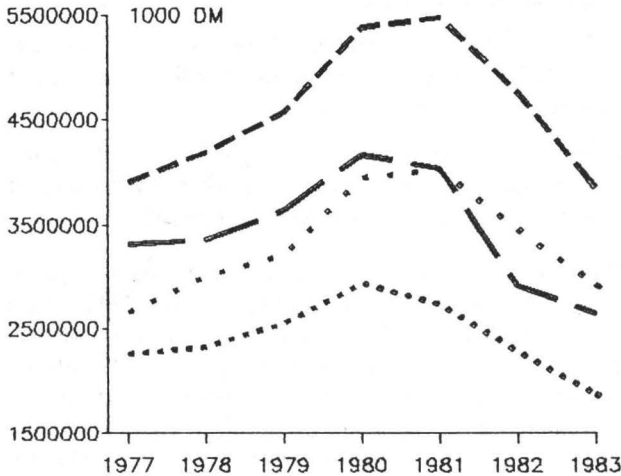
Die in der Abbildung 3 dargestellten Ergebnisse belegen die Bedeutung kleinerer und mittlerer Betriebe für die regionale Arbeitsplatzentwicklung. Es zeigt sich, daß die Arbeitsplatzentwicklung im verarbeitenden Gewerbe in stärker kleinbetrieblich strukturierten Kreisen im Zeitraum 1978 bis 1984 jeweils deutlich günstiger verlaufen ist als in stärker großbetrieblich strukturierten Kreisen (siehe Abb. 3.1). Zudem ist eine starke Abhängigkeit der regionalen Arbeitsplatzentwicklung vom Konjunkturverlauf festzustellen. Rechnet man den konjunkturellen Einfluß auf die Beschäftigtenentwicklung aus, wird erkennbar, daß der allgemeine Trend einer Arbeitsplatzabnahme unabhängig von konjunkturellen Schwankungen in den großbetrieblich strukturierten Kreisen weitaus stärker ausgeprägt ist als in den kleinbetrieblich strukturierten (siehe Abb. 3.2).

In Form von Modellrechnungen können im Rahmen der LRB die räumlichen Auswirkungen der heute schon absehbaren Bevölkerungsentwicklung weiter konkretisiert werden. Als Beispiel dienen hier Modellrechnungen zur künftigen Entwicklung der Krankheitshäufigkeit (siehe Abb. 4). Regionale Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung, vor allem bei der Zahl der über 60jährigen, der „Hauptnachfrager“ nach medizinischen Leistungen, führen zu starken regionalen Unterschieden in der Bedarfsentwicklung. Insbesondere im Umland wird die Zahl älterer, chronisch oder langfristig Kranker, bis zum Jahr 2000 ansteigen. Dies weist darauf hin, daß es schon heute notwendig ist, sich über eine ausgewogene regionale Absicherung von Pflegerisiken Gedanken zu machen.

Abbildung 2:
Staatliche Zuweisungen und kommunale Sachinvestitionen 1977 bis 1983

Abbildung 2.1

Zuweisungen und Sachinvestitionen in
Großstädten unterschiedlicher Verdichtungsregionen



Staatliche Zuweisungen

Großstädte in

- strukturstarken Verdichtungsregionen
- strukturenschwachen Verdichtungsregionen

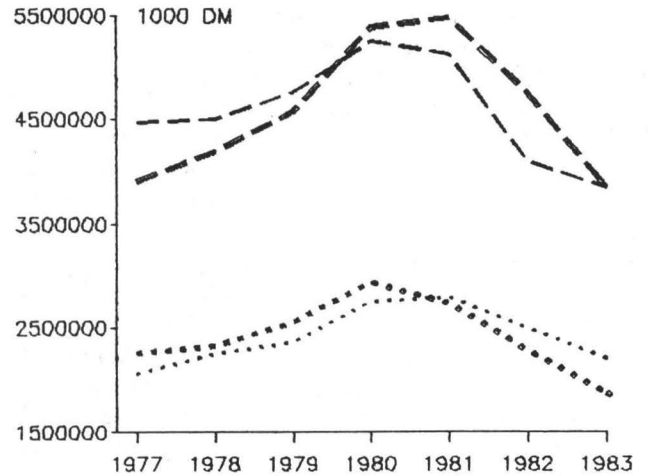
Kommunale Sachinvestitionen

Großstädte in

- strukturstarken Verdichtungsregionen
- strukturenschwachen Verdichtungsregionen

Abbildung 2.2

Tatsächliche und geschätzte Sachinvestitionen in
Großstädten unterschiedlicher Verdichtungsregionen



Kommunale Sachinvestitionen

Großstädte in

- strukturstarken Verdichtungsregionen
- strukturenschwachen Verdichtungsregionen

Kommunale Sachinvestitionen
geschätzt als Funktion staatlicher Zuweisungen

Großstädte in

- strukturstarken Verdichtungsregionen
Funktion: $y = 1380874 + 0.93x$
- strukturenschwachen Verdichtungsregionen
Funktion: $y = 625737 + 0.54x$

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Jahrgänge 1978 bis 1984
Laufende Raumbeobachtung der BfLR, 12.1985

Ein Beispiel aus dem Bereich der Energieversorgung zeigt schließlich, wie Indikatoren zur Messung regionaler Entwicklungspotentiale entwickelt werden können. Hier geht es um die Frage, wie groß das Energiepotential von Biomassen in den einzelnen Kreisen des Bundesgebietes ist. Hinter dieser Frage stehen die besonderen Probleme der Energieversorgung im ländlichen Raum. Der Raumwärmebedarf von Haushalten wird überwiegend durch Heizöl gedeckt. Wegen der dispersen Siedlungsstruktur und geringen Siedlungsfläche ist eine Substitution durch leistungsgebundene Energieträger schwierig und teuer.

Fallstudien in zwei typisch ländlichen Regionen (Landkreis Nienburg, Region Oberpfalz-Nord) kamen nun zu dem Ergebnis, daß die energetische Nutzung der dort anfallenden Biomassen (Reststroh, Schwachholz, Biogas und Gülle) rund die Hälfte des dort benötigten Raumwärmebedarfs von Haushalten liefern könnte. Dieses Ergebnis legte deshalb den Versuch nahe, das Potential von Biomassen bundesweit auf der Basis vorhandener, d.h. in der LRB verfügbarer regionalstatistischer Daten zu

schätzen⁴. Ein Ergebnis dieser Schätzung zeigt die Karte 1. Der dort dargestellte Potentialindikator „Möglicher Anteil der Biomasseenergie am Haushaltsenergieverbrauch in v.H.“ verdeutlicht, daß sich eine wirtschaftliche Nutzung des Biomassepotentials vor allem in weiten Teilen des ländlichen Raumes anbietet.

Das Leistungsspektrum der LRB gewährleistet seit einigen Jahren eine effiziente informative Unterstützung der Aufgabenerfüllung des BMBau. Dies gilt insbesondere für die Erstellung von periodischen Berichten, wie etwa dem Raumordnungsbericht der Bundesregierung. Die Ergebnisse zur räumlichen Entwicklung in diesem Bericht stützen sich weitgehend auf die LRB. Im Prinzip trägt sie zu einer zeitlichen Verstärkung der Raumordnungsberichterstattung bei, insofern sie laufend, systematisch und umfassend über Stand und Tendenzen der räumlichen Entwicklung berichtet.

Abbildung 3:

Entwicklung der Zahl der Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe 1978 bis 1984 nach der regionalen Betriebsgrößenstruktur

Abbildung 3.1

Arbeitsplatzentwicklung

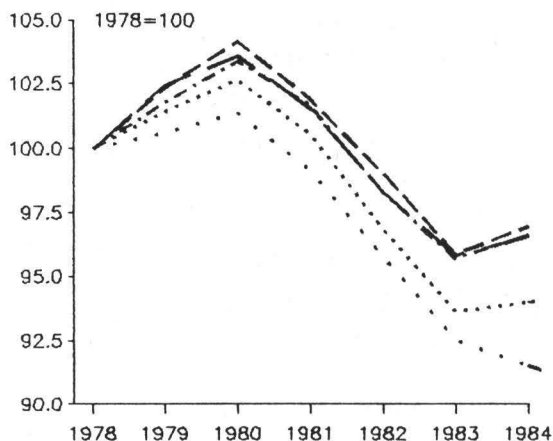
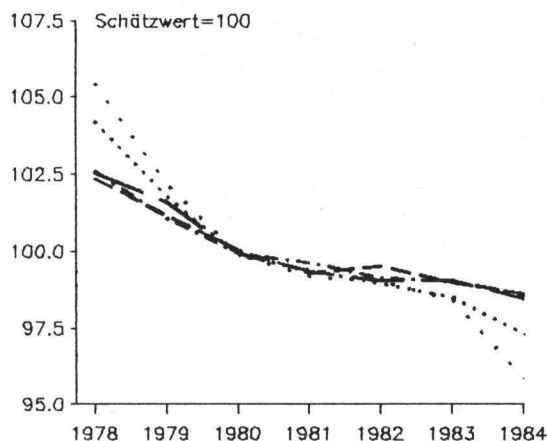


Abbildung 3.2

Konjunkturbereinigte Arbeitsplatzentwicklung

Schätzwert: Beschäftigte im verarbeitenden Gewerbe geschätzt als Funktion der trendbereinigten (Trend 1974-1984) Beschäftigtenentwicklung im verarbeitenden Gewerbe im Bundesgebiet (= Konjunkturindikator)



Beschäftigtenentwicklung in den Kreisklassen 1978 bis 1984,
Kreise klassifiziert nach der Betriebsgrößenstruktur:

- Klasse 1: Anteil der Beschäftigten in kleinen Betrieben unter 18.4%
- Klasse 2: Anteil der Beschäftigten in kleinen Betrieben 18.4 bis unter 26.0%
- Klasse 3: Anteil der Beschäftigten in kleinen Betrieben 26.0 bis unter 34.5%
- Klasse 4: Anteil der Beschäftigten in kleinen Betrieben 34.5 bis unter 42.5%
- Klasse 5: Anteil der Beschäftigten in kleinen Betrieben über 42.5%

Kleine Betriebe sind Betriebe mit weniger als 100 Beschäftigten.

Quelle: Beschäftigtenstatistik, Jahrgänge 1978 bis 1984
Laufende Raumbearbeitung der BfLR, 12.1985

Der planungspraktische Nutzen der LRB wird vor allem belegt durch die Bearbeitung von ad-hoc-Aufträgen und Expertisen für den BMBau. Gerade hier hat sie sich bewährt, was Schnelligkeit, Flexibilität und Sicherheit der Aufgabenerledigung betrifft. Sie ist mittlerweile zu einem unverzichtbaren Instrument wissenschaftlicher Politikberatung im politischen Tagesgeschäft des BMBau geworden. Dies betrifft z.B. die Zuarbeit für „Ministerreden“ und „-reisen“, die Beantwortung Großer und Kleiner parlamentarischer Anfragen, die informative Unterstützung der Mitarbeit in Ausschüssen und Gremien usw.

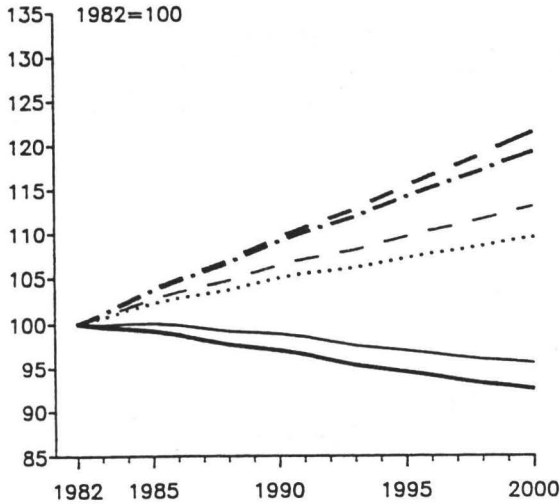
Die breite Datenbasis und das methodisch-technische Instrumentarium der LRB sichern auch eine effiziente Unterstützung der Eigenforschung. Sie ermöglichen es der BfLR, kurzfristig neu auftretende Fragestellungen in Angriff zu nehmen und empirisch-analytisch zu bearbeiten. Die Nutzung der LRB durch die Forschungsreferate der BfLR trägt auch dazu bei, daß Problemorientierung und Zweckbestimmung des Systems laufend über-

prüft und, wenn nötig, neuen Informationsanforderungen angepaßt werden.

Die LRB wird schließlich seit einigen Jahren für eine gezielte und systematische Informationspolitik genutzt⁵. Die BfLR bringt jährlich einmal ein Themenheft „Aktuelle Daten und Prognosen zur räumlichen Entwicklung“ im Rahmen ihrer Zeitschrift Informationen zur Raumentwicklung heraus. Es informiert regelmäßig, systematisch, umfassend und aktuell über räumliche Entwicklungsunterschiede und Chancen. In Ergänzung zu diesen Themenheften erscheint jedes zweite Jahr in der BfLR-Reihe Seminare — Symposien — Arbeitspapiere ein von der BfLR gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden herausgegebenes Heft „Aktuelle Daten zur räumlichen Entwicklung in den Städten, Kreisen und Gemeinden“. Insbesondere diese regelmäßigen Veröffentlichungen sichern der BfLR einen hohen Stellenwert im Prozeß der räumlichen Planung und Politik.

Abbildung 4:
Modellrechnungen zur künftigen Entwicklung der Krankheitshäufigkeit

Langfristig oder chronisch Kranke



Regionen mit großen
Verdichtungsräumen

- Kernstädte
- · - · - Hochverdichtetes Umland
- - - Ländliches Umland

Regionen mit
Verdichtungsansätzen

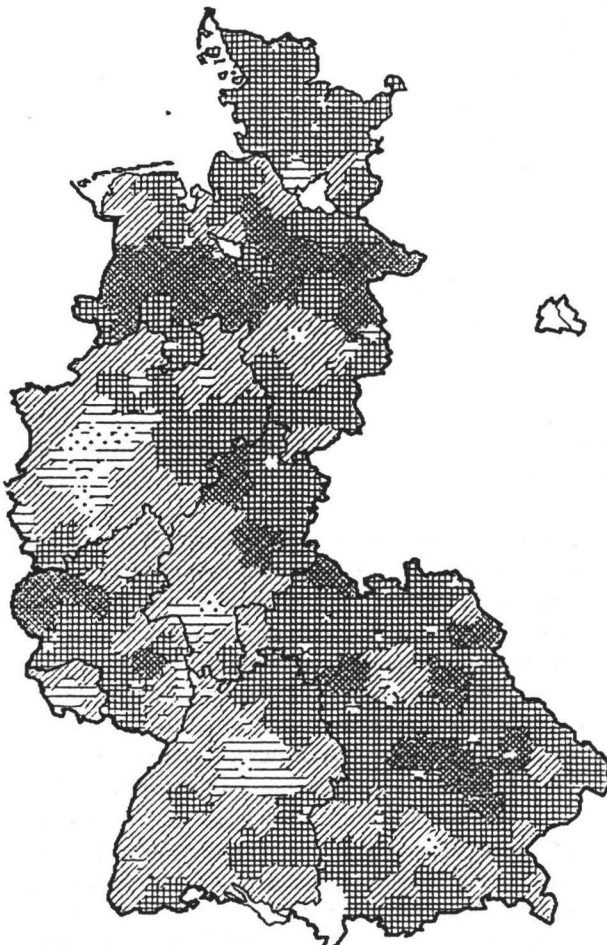
- Kernstädte
- - - Ländliches Umland

Ländlich geprägte
Regionen

-

Quelle: Laufende Raumbeobachtung der BfLR, Bevölkerungsprognose 1981-2000/1, eigene Berechnungen
(1982 = 1. Prognosejahr)

Karte 1:
Energiepotential nutzbarer Biomassen



Möglicher Anteil der Biomassenenergie
am Haushaltsenergieverbrauch in v.H.

- keine Daten
- bis unter 1
- ▨ 1 bis unter 7
- ▨ 7 bis unter 20
- ▨ 20 bis unter 40
- ▨ 40 und mehr



Quelle: A. Peters: Das Energiepotential von Biomassen
in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland.
In: Informationen zur Raumentwicklung.
Heft 11.1983, S. 967-974, leicht überarbeitet.
Grenzen: Bundesländer

4. Regionalstatistische Datenrestriktionen und Lösungsansätze

Die LRB ist im wesentlichen auf das Datenangebot der amtlichen Regionalstatistik angewiesen. Sie kann die an sie gerichteten Informationsanforderungen nur erfüllen, wenn das Datenangebot diesen Anforderungen entspricht und auch zugänglich ist. Trotz des beschriebenen Leistungsspektrums der LRB ist aber festzustellen, daß eine Reihe von regionalstatistischen Problemen die Möglichkeiten der Raumb Beobachtung erheblich einschränkt. Mit Bezug zu den regionalstatistischen Informationssystemen der Statistischen Landesämter, welche quasi die aktuelle Situation der Regionalstatistik widerspiegeln, sind seit längerem schon folgende Probleme aus Bundessicht festzustellen:

1. Für wesentliche raumordnungs- und städtebaupolitische Problembereiche gibt es keine Daten. Dazu zählen insbesondere Daten über die räumliche Verteilung und Nutzung einer Reihe von Infrastruktureinrichtungen sowie Daten zur Umweltbelastung (Boden, Wasser, Luft). Zudem liegen für Kreise und Gemeinden in der Regel sachlich nur wenig untergliederte Daten bundesweit vergleichbar vor. Schließlich mangelt es auch an hinreichend langen Reihen regionalstatistischer Daten für die Analyse zeitlicher Entwicklungen. Neben einer generell unzureichenden Bedarfsorientierung sind diese Probleme in erster Linie auf die unzureichende Abstimmung des regionalstatistischen Datenangebots zwischen den Statistischen Landesämtern zurückzuführen.
2. 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. Das bereitgestellte Datenmaterial wird dadurch aber unvollständig. Eine Weiterverarbeitung in Form regionaler oder sachlicher Aggregation ist nicht mehr möglich bzw. würde zu falschen Ergebnissen führen.
3. Ein weiterer Problemkreis ist schließlich mehr technischer Natur. Zum einen gibt es keinen gemeinsamen Datenkatalog der Statistischen Landesämter, der einen vergleichenden Überblick über das gesamte regionalstatistische Datenangebot bietet. Man muß sich jeweils durch elf Datenkataloge „kämpfen“, wenn man wissen will, ob die für ein bestimmtes Projekt benötigten Daten bundesweit verfügbar sind. Zum anderen scheint es noch immer keine einheitlichen Standards für die Übermittlung von Daten auf Datenträger zu geben. Dies erschwert nach unserer Erfahrung in erheblichem Maße die Aufbereitung und Zusammenfassung der von den Statistischen Landesämtern gelieferten Daten zu einer das Bundesgebiet abdeckenden regionalen Datendatei.

In Kenntnis dieser Probleme bemüht sich die BfLR seit längerem um eine Verbesserung der regionalstatistischen Datensituation. Sie hat dabei insbesondere die Uneinheitlichkeit des regionalstatistischen Datenangebots der Statistischen Landesämter im

Auge und setzt auf eine bessere Koordinierung des Datenbedarfs seitens der räumlich orientierten Politik. So wäre es notwendig und zweckmäßig, z.B. für spezifische Planungsaufgaben auf Bundesebene entsprechende Datenbedarfskataloge aufzustellen und diesen den Status eines Mindestprogramms zu geben. Der jeweilige aufgabenspezifische Bedarf müßte von Gremien wie der MKRO oder dem Planungsausschuß der GRW konkretisiert und festgelegt werden. Das auf Anstoß der BfLR von der MKRO empfohlene „Mindestprogramm für jährliche Kreis- und Gemeindezahlen“ ist ein erster Schritt in diese Richtung. Ein schneller Vollzug dieses Programms durch eine Vereinheitlichung des Datenangebots der regionalstatistischen Informationssysteme der Statistischen Landesämter ist dringlich erforderlich. Die Möglichkeiten der Raumb Beobachtung auf Bundesebene würden sich damit schon erheblich verbessern.

Für eine am Bedarf orientierte Vereinheitlichung des Datenangebots zwischen den Statistischen Landesämtern sollten vor allem die Datenquellen genutzt werden, die zu bundeseinheitlichen Regionaldatensätzen führen. Solche Datenquellen werden in der Regel einmalig mit großem Arbeits- und Kostenaufwand erschlossen, wenn ein drängender politischer Informations- und Entscheidungsbedarf dies erfordert. Aus Konsumentensicht sind die Kosten für solche Sonderaufbereitungen 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 möglichst immer eine Amortisierung der Sonderaufbereitungskosten durch eine Übernahme in das Datenangebot der regionalstatistischen Informationssysteme angestrebt werden, sofern solche Daten Grundlage der Raumb Beobachtung sind. Dies gilt z.B. für die von der BfLR geförderten Vorhaben der Aufbereitung von Beschäftigtenzahlen nach Betriebsgrößenklassen und der Schätzung von Erwerbstätigenzahlen nach Wirtschaftssektoren jeweils auf Kreisebene.

Ansätze für eine Verbesserung des Zugangs zum Datenangebot der regionalstatistischen Informationssysteme der Statistischen Landesämter liegen schließlich auch im organisatorisch-technischen Bereich. Aus Konsumentensicht wäre es sehr zu begrüßen, wenn z.B. ein gemeinsamer Datenbestandskatalog vorhanden wäre. Die Suche nach dem bundesweit für die Bearbeitung bestimmter Fragestellungen jeweils verfügbaren Datenangebot könnte dadurch erheblich erleichtert werden. Die derzeitigen Bemühungen der Statistischen Landesämter, einen „allgemeinen“ Katalog der Informationssysteme, den sogenannten AKIS, zu entwickeln, sind deshalb vorbehaltlos zu unterstützen (s. Beitrag Walla in diesem Heft). Auch für eine technische Lösung des statistischen Einzelfallproblems sollten zwischen den Statistischen Landesämtern Verfahren abgestimmt und in die Informationssysteme integriert werden. Schließlich sollten einheitliche EDV-technische Standards für die Weitergabe von Daten auf Datenträger vereinbart und auch eingehalten werden.

5. Ausbau der Laufenden Raumb Beobachtung

Welche Weiterentwicklungen zeichnen sich für die LRB in Zukunft ab? Dies hängt in erster Linie vom zukünftigen Informationsbedarf räumlich orientierter Politik ab.

Für die zweite Hälfte der 80er Jahre dürfte eine weitere Dezentralisierung raumbezogener Politik charakteristisch sein. Stark voneinander abweichende räumliche Strukturen, Struktur-schwächen und Entwicklungserfordernisse verlangen nach regions- und problemangepaßten Lösungen. Regionen und Gemeinden werden auf ihre internen Potentiale verwiesen. Es wird ihnen zentralstaatliche Hilfe zur Selbsthilfe angeboten. Informationen über die jeweiligen individuellen Zusammensetzungen und Entwicklungschancen räumlicher Potentiale könnten eine solche Politik unterstützen.

In den kommenden Jahren dürfte es auch gesellschaftliche Konflikte und Probleme geben, mit regional unterschiedlichen Folgewirkungen. Wie lassen sich neue soziale und regionale Ungleichheiten auf ein erträgliches Maß reduzieren? Antworten auf solche Fragen werden von Prognosen und Modellrechnungen erwartet. Sie werden primär die Aufgabe haben, mehr Verständnis für gesellschaftliche (räumliche) Prozesse zu bilden. Sie sollen politisches Handeln fördern, das zukunftsgerichtete Veränderungen bewirkt.

Die Nachfrage nach informativen Entscheidungshilfen dürfte schließlich vornehmlich in solchen Bereichen zunehmen, die bereits heute im politischen Blickfeld sind und nicht so schnell aus ihm verschwinden werden: Arbeitsmarkt und Wirtschaft, Wohnungsmarkt, Verkehr, Flächennutzung und vor allem die Umwelt. Raumordnungs- und städtebaupolitisch zielkonforme Lösungen setzen hier zähe und langwierige Abstimmungsprozesse voraus. Mehr kleinräumige, sozial differenzierte und verhaltensorientierte Informationen könnten die Konsensbildung fördern.

Der skizzierte zukünftige Informationsbedarf stellt zusätzliche und neue Anforderungen an die LRB. Folgende Ausbauschwerpunkte zeichnen sich im einzelnen ab:

1. Die Bereiche Flächennutzung, Boden, Landschaft und Umwelt sind im Vergleich zu ihrem aktuellen politischen Gewicht in der LRB stark unterrepräsentiert. Die Verbesserung der Daten- und Indikatorenbasis in diesen Bereichen wird deshalb in den nächsten Jahren ein Ausbauschwerpunkt sein (regionalisierte Umweltberichterstattung). Insbesondere denken wir daran, die LRB um Teile von Landschaftsinformationssystemen zu ergänzen.
2. Probleme der Wohnungs- und Städtebaupolitik fallen bisher weitgehend durch das Beobachtungsnetz der LRB. Sie soll deshalb um kleinräumige Informationen, d.h. Informationen unterhalb der Kreis- und Gemeindeebene ergänzt werden. Solche Informationen sollen eine differenzierte Messung regionaler Lebensbedingungen, eine bessere Erklärung kleinräumiger Entwicklungsprozesse und eine Ergebniskontrolle von Handlungsstrategien der Wohnungs- und Städtebaupolitik ermöglichen⁶.
3. Objektive Lebensbedingungen und subjektive Perception derselben bewegen sich u.U. auseinander. Damit die Raumbeobachtung nicht zum Gefangen des Meßinstrumentes wird, ist es notwendig, die Sicht der Bevölkerung und ihre Wertungen mit subjektiven Indikatoren zu erfassen. Sie füllen die Informationslücke zwischen den objektiven Gegebenheiten und den sich daraus schließlich ergebenden Verhaltenskonsequenzen⁷.

6. Neuer Datenbedarf der Laufenden Raumbbeobachtung

Neuer oder zusätzlicher Informationsbedarf legt die Frage nahe, ob er auch durch ein entsprechendes Datenangebot gedeckt werden kann. Der Umfang des regionalstatistischen Datenangebots ist zwar beachtlich, jedoch vorweg gesagt, es ist fraglich, ob die amtliche Statistik in Zukunft den Informationsbedarf der räumlich orientierten Politik und Planung abdecken kann. Vor allem der Datenschutz erschwert den Zugang zu Regionaldaten zunehmend. Als Problem muß weniger die Erhebung von Daten als deren Verfügbarkeit gesehen werden. Das heißt aber auch: Vorschläge zur Verbesserung des Datenangebots müssen generell am status quo des Statistikprogramms ansetzen! Es muß gelingen, das regionalstatistische Informationspotential von vorhandenen Statistiken, Verwaltungsdateien und Umfragen besser auszu-schöpfen und verfügbar zu machen.

Im einzelnen laufen zur Zeit (außerhalb der amtlichen Statistik) mehrere Initiativen mit dem Ziel, die Datenbasis der LRB dem künftigen Informationsbedarf anzupassen:

Für die Verbesserung der Indikatorenbasis in den Bereichen Flächennutzung, Boden, Landschaft und Umwelt ist es notwendig, Datenquellen außerhalb der amtlichen Statistik zu erschließen.

Z.T. besitzen die einschlägigen Fachplanungen (Luftreinhaltung, Gewässergüterwirtschaft, Natur- und Landschaftsschutz usw.) entsprechend verwertbare Daten. Darüber hinaus liegen aber auch bei den verschiedensten Instituten und Institutionen Informationen vor, die vergleichbar gemacht und zusammengeführt werden könnten. Dies belegt u.a. eine von der BfLR erstellte Bestandsaufnahme und Dokumentation vorhandener Daten zur Raumbeanspruchung und Flächennutzung. Damit wird der Ausbau der LRB in diesem Bereich vorbereitet.

Die Einrichtung einer kleinräumigen, innerstädtischen Raumbeobachtung erfordert die regelmäßige Bereitstellung eines einheitlichen Satzes von Summendaten für vergleichbare städtische Teilräume (Stadtteile) in möglichst vielen Städten. Mit dem Abschluß einer Rahmenvereinbarung zwischen Deutscher Städte-tag, Verband deutscher Städtestatistiker, Deutsches Institut für Urbanistik und BfLR über die Kooperation bei Aufbau und Nutzung einer überörtlichen städtestatistischen Aggregatdatenbasis für vergleichbare Raumeinheiten unterhalb der Gemeindeebene (Stadtteile) ist die Grundlage für den Aufbau einer kleinräumigen innerstädtischen Raumbeobachtung gelegt.

Die Verfügbarkeit subjektbezogener und subjektiver Informationen scheint vordergründig kein Mangel zu sein, wenn man die Vielzahl von Erhebungen und Umfragen auf allen räumlichen Ebenen betrachtet. Worauf es auch hier ankommt, ist die Verbesserung der Vergleichbarkeit der Erhebungen und die Verfügbarkeit der vergleichbar gemachten Informationen. Ein entsprechendes Konzept dafür wurde von der BfLR entwickelt. Es läuft darauf hinaus, Daten aus der Umfrageforschung regelmäßig und systematisch für die LRB zu nutzen⁷.

Mit Blick auf die regionalstatistischen Informationssysteme sind aus Bundessicht über die laufenden Aktivitäten hinaus drei Wünsche anzumelden:

1. Vorhandene Möglichkeiten besser nutzen

Als Mittel zur zusätzlichen regionalstatistischen Datengewinnung kommen in Frage: Sonderaufbereitungen (neue re-

gionale und sachliche Aggregation bzw. Verknüpfung von Daten); Schätzverfahren (Gewinnung neuer sekundärstatistischer Daten auf der Grundlage von primärstatistischen Erhebungen); Regionalaufbereitung von Stichproben. Solche Möglichkeiten sollten zum integralen Bestandteil der regionalstatistischen Informationssysteme gemacht werden. Sie können den Datenzugriff für die LRB wesentlich verbessern.

2. Neue Datenquellen erschließen

Bestimmte sachliche Informationslücken können auch durch eine bessere Ausschöpfung verfügbarer Statistiken nicht geschlossen werden. Dies gilt z.B. für Informationen über natürliche Ressourcen, über Belastungsgebiete, über rechtlich oder planerisch festgelegte Flächennutzung usw. Potentielle Quellen für solche Informationen sind u.a. Landschaftsprogramme der Länder, Umweltschutzfachpläne, Raumordnungskataster, Immissionskataster, ökologische Kataster usw. Solche Datenquellen sollten künftig verstärkt für die regionalstatistischen Informationssysteme erschlossen werden. Eine frühzeitige Koordinierung des Datenbedarfs einerseits und der Datengewinnung andererseits sind dringend zu empfehlen.

3. Neue Kooperationspartner suchen

Probleme der Datenverfügbarkeit stellen sich vor allem beim Aufbau einer kleinräumigen Raumbeobachtung. Das Datenangebot der Regionalstatistik kann den sich hier abzeichnenden Informationsbedarf nicht abdecken. Man wird vielmehr auf Daten angewiesen sein, die von der Städtestatistik angeboten werden oder die im Verwaltungsvollzug anfallen. Wünschenswert aus unserer Sicht wäre vor allem eine stärkere Kooperation zwischen Städtestatistik und Regionalstatistik. Über die regionalstatistischen Informationssysteme sollten den Städtestatistischen Ämtern regelmäßig nach städtischen Teilräumen unterhalb der Gemeindeebene aufbereitete statistische Erhebungen zur Verfügung gestellt werden. Damit würde vor allem das Vorhaben einer kleinräumigen Raumbeobachtung erheblich unterstützt.

7. Ausblick

Forderungen nach mehr Daten werfen grundsätzlich die Frage auf, ob mehr Daten per se schon zu einer besseren, effizienteren Politik führen. Die These, daß mehr Daten den politischen Willensbildungsprozeß und die politische Steuerung auch erschweren können, bleibt bislang praktisch ungehört⁸. Denn die durch mehr Informationen entstehende Transparenz der räumlichen Situation und Entwicklung könnte von sich aus eine solche Eigendynamik mit sich bringen, daß die dadurch hervorgerufene Politisierung und Konfliktbildung die Konfliktverarbeitungsmöglichkeiten und damit die Konsensfähigkeit des vorhandenen politischen Systems überfordern könnte. Gefährden mehr Informationen also eher eine effizientere räumlich orientierte Politik?

Aus der Sicht der Raumordnungs- und Städtebaupolitik kann die These verneint werden. Angesichts der Verfassungswirklichkeit (Ressortprinzip, Aufgabenteilung im föderativen Bundesstaat) bleibt für räumlich orientierte Politik kein anderer Weg, als

die Fachressorts sowie die regionalen Planungsträger über den Weg der Selbsterkenntnis zu räumlich zielkonformem politischen Handeln zu veranlassen. Auf der Grundlage der Zuständigkeitsteilung zwischen einzelnen Maßnahmeträgern (Fachressorts, Bund, Länder, Kreise, Gemeinden) schafft die LRB die informativen Voraussetzungen für die Wahrnehmung regionaler Probleme im eigenen Zuständigkeitsbereich sowie die Wahrnehmung zuständigkeitsübergreifender Probleme. Allerdings hängt ihr Erfolg davon ab, inwieweit sie zur wechselseitigen Probleminformation beitragen kann, d.h. den Dialog mit den Fachressorts oder zwischen verschiedenen Planungsebenen fördert.

Informationssysteme wie die LRB können die Aufgabe der wechselseitigen Probleminformation zweifellos um so besser erfüllen, je mehr sie problemorientiert und zweckbestimmt aufgebaut sind und je mehr es gelingt, Informationsbedarf und Datenangebot auch in Zukunft zur Deckung zu bringen. Jedoch ist nicht die Menge an Informationen entscheidend, sondern die „richtige“ Selektion von Informationen. Selektive Probleminformation birgt allerdings eine Gefahr in sich, die Gefahr homogener Information. Wenn erst die Unterschiede in Form selektiver Informationen vorgegeben sind, dann ist oft auch das Handlungskonzept vorgegeben. Technokraten mögen dies für effizient halten. Kreative Pluralität wird jedenfalls damit erschwert. Denn Kreativität braucht vielfältige und kontroverse Darstellungen. Die LRB als Instrument einer Politik der Koordination durch Information muß immer wieder den schwierigen Mittelweg finden zwischen Informationsselektion, die Effizienz verheißt, und Informationsvielfalt, die Handlungskreativität fördert.

Anmerkungen:

1 Eine ausführliche Darstellung des Informationssystems der Laufenden Raumbeobachtung findet sich im Themenheft *Laufende Raumbeobachtung*. In: Inform. z. Raumentwickl., Bonn (1978), H. 8/9 sowie bei Gatzweiler, H.-P.: *Laufende Raumbeobachtung. Stand und Entwicklungsperspektiven des numerischen Informationssystems „Raum- und Stadtentwicklung“*. In: Inform. z. Raumentwickl., Bonn (1984), H. 3/4, S. 285–310. Zur planungspraktischen Bedeutung des Informationssystems siehe Gatzweiler, H.-P.: *Raumordnungspolitik als Koordination durch Information*. In: *Struktur*, Bonn (1983), H. 3, S. 63–69.

2 Neben dem umfangreichen Datenangebot der amtlichen Statistik werden auch Datenquellen außerhalb der amtlichen Statistik für die Laufende Raumbeobachtung erschlossen. U.a. stellen z.B. der Deutsche Städtetag (Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden), das Kraftfahrzeugbundesamt, das Ausländerzentralregister, der Wissenschaftsrat und die Bundesanstalt für Arbeit relevante regionalstatistische Daten zur Verfügung. Zudem werden auch Verbandsstatistiken genutzt wie z.B. die Strompreisstatistik des Verbandes der Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Schließlich werden z.T. Daten auch mit Hilfe von Modellen generiert, wie z.B. Distanztabelle zwischen Kreisen oder Regionen für den öffentlichen Verkehr und Individualverkehr auf der Grundlage von Erreichbarkeitsmodellen.

3 Rase, W.-D.: Die EDV-Unterstützung des Informationssystems der BfLR. In: Inform. z. Raumentwickl., Bonn (1984), H. 3/4, S. 311–322.

4 Peters, A.: Das Energiepotential von Biomassen in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland. In: Inform. z. Raumentwickl., Bonn (1983), H. 11, S. 967–974.

5 Bisher sind folgende Veröffentlichungen erschienen: Themenheft *„Aktuelle Daten und Prognosen zur räumlichen Entwicklung“* der Zeitschrift *„Informationen zur Raumentwicklung“*, Bonn (1981), H. 11/12 mit dem Themenschwerpunkt *„Regionale Disparitäten“*; Bonn (1982),

H. 11/12 mit dem Schwerpunktthema „Suburbanisierung“; Bonn (1983), H. 12 mit dem Schwerpunktthema „Kleinräumige Raumbeobachtung“ und „Subjektive Informationen“; Bonn (1984), H. 12 mit dem Thema „Bevölkerung und Haushalte bis 2000“ und Bonn (1985), H. 11/12 mit dem Thema „Umwelt: Luftbelastung“. Zudem enthalten die Themenhefte jeweils noch einen umfangreichen, aktuellen regionalstatistischen Anhang. In Zusammenarbeit mit dem Deutschen Landkreistag ist in der BfLR-Reihe „Seminare — Symposien — Arbeitspapiere“ als Band 6 erschienen: „Aktuelle Daten zur räumlichen Entwicklung in den Kreisen 1982“ und in Zusammenarbeit mit den Kommunalen Spitzenverbänden als Band 17 „Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden 1984“.

6 Gatzweiler, H.-P.; Meuter, H.: Kleinräumige Raumbeobachtung — Informationen für Wohnungs- und Städtebaupolitik. In: Inform. z. Raumentwickl., Bonn (1983), H. 12, S. 1079 — 1105.

7 Böltken, F.; Strubelt, W.: Möglichkeiten und Voraussetzungen der Nutzung von Daten aus der Umfrageforschung für den Ausbau der Laufenden Raumbeobachtung. In: Inform. z. Raumentwickl., Bonn (1985), H. 5, S. 345 — 358.

8 Rürup, B.: Indikatoren. Voraussetzung und Gefährdung effizienter Politik. In: Materialien z. Betriebs- und Volkswirtschaftslehre, Köln, Bd. 2 (1977), S. 357 — 367.