



Flächennutzungsmonitoring III Erhebung – Analyse – Bewertung

IÖR Schriften Band 58 · 2011

ISBN: 978-3-941216-68-6

Indikatorensysteme im Spannungsfeld zwischen europäischen Anforderungen und regionalem Informationsbedarf

Hans-Dieter Kretschmann

Kretschmann, H.-D. (2011): Indikatorensysteme im Spannungsfeld zwischen europäischen Anforderungen und regionalem Informationsbedarf. In: Meinel, G.; Schumacher, U. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring III. Erhebung – Analyse – Bewertung. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 58, S. 199-204.

Indikatorenssysteme im Spannungsfeld zwischen europäischen Anforderungen und regionalem Informationsbedarf

Hans-Dieter Kretschmann

Zusammenfassung

Im Spannungsfeld zwischen den Anforderungen aus der EU-Statistikverordnung (EUStatVO) und dem regionalen und lokalen Informationsbedarf der Kreise, Städte und Gemeinden steht die amtliche Statistik vor großen Herausforderungen. Zum einen erfährt das Thema „Indikatorenssysteme“ in Zusammenhang mit der Strategie „EUROPA 2020“ einen erheblichen Aufschwung. Zum anderen wächst der Bedarf an sachlich und räumlich tief gegliederten Informationen für die regionalen und lokalen Statistikknutzer. Dabei rückt die Frage des direkten Raumbezugs statistischer Daten (über Geokoordinaten) immer mehr in den Mittelpunkt. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen umreißt der Beitrag die Herausforderungen für die amtliche Statistik und zeigt erste Handlungsansätze auf.

1 Einführung

Die Entwicklung der amtlichen Statistik in der Bundesrepublik Deutschland wird zunehmend durch europäisches Recht (insbesondere EUStatVO¹) und politische Initiativen (z. B. EUROPA 2020²) geprägt. Dabei wird dem Querschnittsthema Indikatoren(-systeme) als verdichtete Informationen zur Unterstützung politischer und administrativer Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollprozesse eine immer größer werdende Bedeutung zugemessen. Im Jahresprogramm 2012 des Europäischen Statistischen Systems (ESS) steht die Bereitstellung der Indikatoren für die Strategie EUROPA 2020 an vorderster Stelle, ebenso in der Mehrjahresplanung 2013-2017. Um repräsentative Ergebnisse auf Ebene der derzeit 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union liefern zu können, reichen kleine Stichprobengrößen aus, die zudem schneller aktuelle Ergebnisse liefern.

Für eine Vielzahl von wirtschaftlichen, sozialen und politisch-administrativen Planungs- und Entscheidungsprozessen ist ein fachlich breit und räumlich tief gegliedertes Datenangebot eine wichtige Grundlage. Der Ausschuss Regionalstatistik der Deutschen Statistischen Gesellschaft weist regelmäßig darauf hin, dass auch in Zukunft der Datenbedarf

¹ Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über europäische Statistiken u. a., ABl. L 87 vom 31.03.2009, S. 164.

² EUROPA 2020 ist eine Strategie für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, das auf 5 EU-Kernzielen basiert und durch 8 Leitindikatoren gemessen wird (s. http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm).

der Länder, Kommunen und der Wissenschaft sowie die Interessen der Regionalplanung und der Regional- und Stadtforschung ausreichend berücksichtigt sowie vergleichbare regionalstatistische Daten geliefert werden müssen, die nach einheitlichen Verfahren erstellt sowie methodisch und inhaltlich konsistent sind³.

2 Europäische Anforderungen

Das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen (StLA) hat im Verbund der Statistischen Landesämter die Patenlandfunktion für das statistikübergreifende Thema Indikatoren-systeme. Dies beinhaltet u. a. die Entwicklung, Einführung und den Einsatz neuer Verfahren, Methoden und Techniken sowie die Qualitätssicherung⁴. Diese Funktion wird gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt (StBA) innerhalb eines Mehrebenen-systems wahrgenommen (s. Abb. 1).

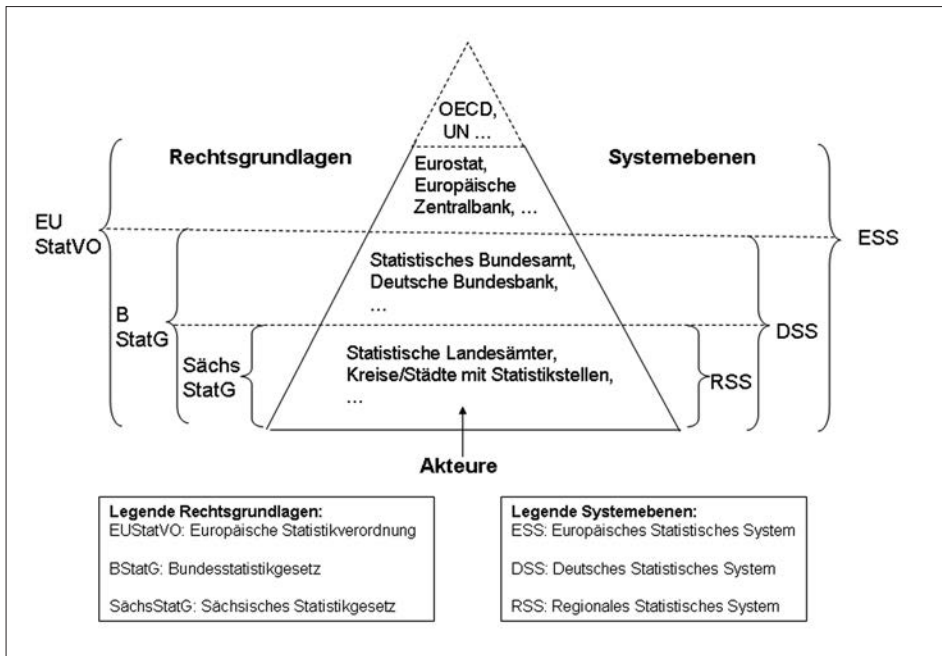


Abb. 1: Rechtsgrundlagen und Systemebenen in der amtlichen Statistik
 (Quelle: Eigene Bearbeitung)

Innerhalb des ESS hat die Statistikbehörde der Europäischen Kommission – Eurostat – die fachlich-methodische Federführung bei der Erstellung europäischer Statistiken. Auf

³ Vgl. Positionspapier des Ausschusses für Städtestatistik „Zur Zukunft der Regionalstatistik“ auf der Homepage der Deutschen Statistischen Gesellschaft (<http://www.dstatg.de/>).

⁴ Novellierung des Patenlandkatalogs auf der Sitzung des Ausschusses für Organisation und Umsetzung am 09.03.2010.

Grundlage von EU-Verordnungen findet die Datenerhebung und -bereitstellung in den 27 Mitgliedsstaaten statt. Im DSS fällt den Statistischen Landesämtern, so auch dem StLA, Sachsen, als Schnittstelle zwischen nationaler und regionaler Ebene eine wichtige Rolle zu.

Aufgrund der sehr heterogenen Statistikproduktionsprozesse in den Mitgliedsstaaten hat sich Eurostat bisher im Wesentlichen auf eine Output-Harmonisierung, d. h. zentrale Vorgaben für die Struktur und das Format von Datenlieferungen, konzentriert. Gestützt auf die EU-Statistikverordnung wirken sich die fachlich-methodischen Vorgaben jedoch auch immer stärker auf die Produktionsprozesse in den Mitgliedsstaaten aus. Dieser „Europäische Ansatz für Statistik“ besteht aus mehreren Komponenten. Höchste Priorität hat dabei die Arbeit mit Indikatoren als Instrumente zur Verfolgung der spezifischen Zwecke der EU-Politiken, insb. EUROPA 2020. Auch Im ESS-Mehrjahresprogramm 2013-2017 sollen Indikatoren die „Spitze der statistischen Infrastruktur“ bilden⁵.

3 Regionaler und lokaler Informationsbedarf

Die Arbeitsteilung zwischen der amtlichen Statistik auf Länderebene sowie den kommunalen Statistikstellen ist per Konvention so geregelt, dass die Statistischen Landesämter keine Auswertungen unterhalb der Gemeindeebene durchführen. Umso mehr sind die kommunalen Statistikstellen auf Daten in tiefer fachlicher und räumlicher Gliederung angewiesen, um diese Auswertungen für kommunale Zwecke selbst vornehmen zu können.

Die zehn Landkreise, drei kreisfreien Städte und 467 kreisangehörigen Gemeinden (Gebietsstand 01.01.2011) im Freistaat Sachsen benötigen für die Vielzahl ihrer kommunalen Aufgaben nicht nur statistische Daten und Indikatoren für die gesamte Gebietskörperschaft, sondern auch für kleinere räumliche Bezugseinheiten. Insbesondere größere Kommunen haben hierfür das System der Kleinräumigen Gliederung entwickelt, welches als Lokalisierungs- und Zuordnungssystem für Planung, Entscheidungsvorbereitung und Verwaltungsvollzug eine immer wichtigere Rolle spielt. Die Kleinräumige Gliederung gründet sich auf Straße und Hausnummer, d. h. auf die Adresse als Ortsangabe und eine bis zum (Bau-)Block und zur Blockseite differenzierte räumliche Gliederung des Gemeindegebietes. Zu diesem Zweck haben die über das „Kommunale Statistische Informationssystem“ verbundenen Städte und Gemeinden (KOSIS Verbund) das KOSIS-Projekt AGK (Adresszentraldatei, Gebäudedatei und Kleinräumige Gliederung) aufgelegt. Mit dem Software-Programm AGK können Straßen und Hausnummern (die Adresszentraldatei), Gebäudebestand und Bautätigkeiten (die Gebäudedatei) sowie die hierarchische Gliederung des Stadtgebietes bis zur Blockseite (die Kleinräumige

⁵ Das Mehrjahresprogramm 2013-2017 befindet sich derzeit noch in der Abstimmung und liegt nur als Entwurfsfassung vor. Das letzte Mehrjahresprogramm ist zu finden unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:344:0015:0043:DE:PDF>.

Gliederung) mit der darauf aufbauenden Gebietseinteilungen verwaltet und ausgewertet werden. Somit lassen sich aus diesen Grundbestandteilen des kommunalen Raumbezugssystems z. B. Stimmbezirke, Sozialregionen oder Grundschulsprenkel mosaikartig zusammenstellen⁶.

In welchen Bereichen kann die amtliche Statistik diesen Informationsbedarf decken? Nach § 22 Abs. 2 ZensG 2011⁷ dürfen die statistischen Ämter des Bundes und der Länder den für statistische Aufgaben zuständigen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Statistikstellen) für ausschließlich kommunalstatistische Zwecke

- Einzelangaben zu den Erhebungsmerkmalen sowie zu den Hilfsmerkmalen „Straße“ und „Hausnummer“ (Gemeinden mit abgeschotteter Statistikstelle) oder
- nach Blockseiten zusammengefasste Einzelangaben (für Gemeinden ohne abgeschottete Statistikstelle)

übermitteln. Die o. a. „Hilfsmerkmale“ sind spätestens zwei Jahre nach Übermittlung zu löschen. Während Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung (Vollerhebung) für alle Gemeinden bereitgestellt werden können, liefert die Haushaltsstichprobe aufgrund der Stichprobengröße für einige Merkmale nur Ergebnisse für Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern.

Adressen bilden somit das Fundament einer flexiblen raumbezogenen Auswertung von statistischen Daten auf kommunaler und regionaler Ebene. Ausgehend von dieser Sichtweise sind Adressen von statistischen Erhebungseinheiten keine „Hilfsmerkmale“, sondern Erhebungsmerkmale, die dauerhaft gespeichert werden müssen, um flexible Auswertungen der Daten, auch aufgrund von wechselnden räumlichen Bezugseinheiten, ohne zeitliche Befristungen zu ermöglichen. Nach Artikel 7 Abs. 1 der EU-Verordnung zu Landwirtschaftszählung⁸ ist der Standort des landwirtschaftlichen Betriebs mit Angabe der Geokoordinaten (Längen-/Breitengrad) ein Erhebungsmerkmal. Die europäische Gesetzgebung im Bereich der Statistik spiegelt – auch vor dem Hintergrund des Aufbaus von Geodateninfrastrukturen – den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik sowie die berechtigten Nutzeranforderungen an eine moderne Informationsinfrastruktur, die maßgeblich durch die amtliche Statistik getragen werden sollte – wider.

Daraus lassen sich zwei methodisch-inhaltliche Anforderungen ableiten: Erstens stellt der Adressbezug statistischer Fachdaten den entscheidenden Hebel dar, um flexible raumbezogene Auswertungen für Statistiknutzer zu ermöglichen. Dies erfordert eine Änderung der Statistikgesetze: Die dauerhafte Speicherung von Adressdaten als Erhebungsmerk-

⁶ Vgl. http://www.staedtestatistik.de/fileadmin/kosis/AGK/AGK_Flyer2009.pdf

⁷ Vgl. Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011 – ZensG 2011) vom 8. Juli 2009 (BGBl. I S. 1781).

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1166/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über die Betriebsstrukturerhebungen und die Erhebung über landwirtschaftliche Produktionsmethoden sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 571/88 des Rates (ABl. L 321 vom 1.12.2008, S. 14, 2009 ABl. L 308 vom 24.11.2009, S. 27).

male muss künftig möglich sein. Zugleich muss die Rechtsgrundlage geschaffen werden, um die Adressen von Erhebungseinheiten (Personen, Gebäude, Unternehmen ...) mit den Geokoordinaten aus der Vermessung/Geoinformation zusammenführen zu können. Dies stellt zugleich eine wesentliche Voraussetzung dafür dar, eine international wettbewerbsfähige Informationswirtschaft in Sachsen und der Bundesrepublik Deutschland aufbauen zu können⁹.

Zweitens sollte die Stichprobengröße von Stichprobenerhebungen der amtlichen Statistik so bemessen sein, dass sich zumindest Ergebnisse bis auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte, möglichst auch für größere kreisangehörige Gemeinden, ausweisen lassen. Dies steht jedoch im Konflikt mit aktuellen Einsparungserfordernissen. In diesem Zusammenhang sind ebenfalls Änderungen der Statistikgesetze notwendig, um – analog zur Regelung des § 7 Abs. 2 ZensG 2011 – abgeschotteten kommunalen Statistikstellen den Zugang zu diesen Daten zu gewähren.

Als strategische Anforderung lässt sich ableiten, dass die politische Relevanz der von der amtlichen Statistik angebotenen Indikatorensysteme auch angesichts der neuen Anforderungen auf europäischer Ebene erhöht werden sollte. Das Statistische Bundesamt war hier mit seinen im zweijährigen Rhythmus herausgegeben Indikatorenberichten „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“ zur Nachhaltigkeitsstrategie Deutschland aus dem Jahre 2002 wegweisend (s. Statistisches Bundesamt 2010). Auch das Bundesland Hessen hat unter maßgeblicher Mithilfe des dortigen Statistischen Landesamtes 2008 eine Nachhaltigkeitsstrategie formuliert, die auf Grundlage von Ziel- und Reportindikatoren zu den drei Säulen „Ökonomie“, „Ökologie“ und „Soziales“ aggregierte Informationen für politisch-administrative Entscheidungsprozesse bereitstellt¹⁰.

4 Fazit und Ausblick

Die „Tour d’Horizon“ von der europäischen zur kommunalen Ebene hat generell die grundlegende Bedeutung des direkten Raumbezugs statistischer Daten deutlich gemacht. Auf dieser – in weiten Bereichen noch zu schaffenden – Grundlage könnte die amtliche Statistik den regionalen und kommunalen Informationsbedarf wesentlich besser decken. Da die diesbezügliche Änderung der Statistikgesetze für alle Beteiligten erfahrungsgemäß einen erheblichen Kraft- und Zeitaufwand bedeutet, wurden auf Grundlage von üblichen administrativen Gebietsgliederungen folgende Initiativen gestartet:

- Im StLA Sachsen werden – in Zusammenarbeit mit dem StBA – verstärkt Überlegungen angestellt, spezielle Indikatorensysteme auf EU-Ebene auch auf die regionale Ebene zu transformieren. So wird derzeit geprüft, die Leitindikatoren der oben vor-

⁹ Die Berücksichtigung sämtlicher Belange der statistischen Geheimhaltung und des Datenschutzes ist lange geübte Praxis in der amtlichen Statistik.

¹⁰ Siehe www.hessen-nachhaltig.de

gestellten EU 2020-Strategie im Rahmen des Regionalatlas für Deutschland¹¹ auch für die Landkreisebene aufzubereiten. Auf dieser Grundlage könnte jeder Stadt-/Landkreis in Deutschland feststellen, wie er in Bezug auf die EU-Ziele und im Vergleich zu anderen Kreisen dasteht.

- Im Herbst 2011 wurde in Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei des Freistaates Sachsen der „Kommunale Demografiemonitor“ frei geschaltet¹². Mithilfe dieses interaktiven Produkts auf Grundlage der Gemeinde- und Kreiskarte Sachsens können alle Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden im Freistaat Sachsen sowie alle anderen interessierten Bürger und Institutionen auf eine Vielzahl von Bevölkerungsindikatoren zurückgreifen und vielfältige Vergleiche und Auswertungen durchführen.

In strategischer Hinsicht bedeutet dies, dass der oben dargestellte europäische Ansatz für Statistik um einen regionalen Ansatz erweitert werden sollte. Für die amtliche Statistik stellt dies vor dem Hintergrund des Primats der Kostenreduktion und Belastungsverringerung für Auskunftspflichtige eine große Herausforderung dar, die nur mit massiver Unterstützung aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung bewältigt werden kann.

5 Literatur

Kretschmann, H.-D.; Scheibe, B.; Fiedler, R. (2010): Indikatorensysteme in der amtlichen Statistik – Bestandsaufnahme und zukünftige Herausforderungen. In: Statistik in Sachsen, Jahrgang 16-2/2010, S. 31-40. Onlinedokument: http://www.statistik.sachsen.de/download/300_Voe-Zeitschrift/Zeitschrift_2010_2.pdf

Lachmann, T. (2009): Nachhaltigkeitsstrategie Hessen: Indikatorenset zur nachhaltigen Entwicklung verabschiedet, in: Staat und Wirtschaft in Hessen, Heft 9/2009, S. 191-195.

Statistisches Bundesamt (2010): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Indikatorenbericht 2010. Onlinedokument: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Zeitreihen/Indikatoren/Nachhaltigkeitsindikatoren__nk.psml;jsessionid=705B54EF6F8744FF91B240E0952F285D.internet

¹¹ Siehe <http://ims.destatis.de/indikatoren/Default.aspx>

¹² Siehe www.demografie.sachsen.de/monitor