

Die Bedeutung der Landesämter für die deutsche Statistik, insbesondere für die Regionalstatistik

Der folgende Beitrag wurde im Rahmen der Statistischen Woche 2003 vom Präsidenten des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg Arend Steenken am 22. August 2003 als Vortrag gehalten.

Sehr geehrte Damen und Herren,

in unserer heutigen Informationsgesellschaft bedient sich nahezu jedermann irgendwelcher Statistiken, um seine Feststellungen und Ziele zu untermauern. Die Quellen sind dabei häufig nicht benannt und können völlig unterschiedlicher Natur sein. Unternehmen, Meinungsforschungsinstitute, Medien – von vielen Stellen werden heute Statistiken erstellt und veröffentlicht. Selbst Fußballspiele werden an jedem Samstag im Fernsehen peinlich genau anhand von Statistiken analysiert.

Sie ahnen vielleicht, worauf ich hinaus möchte. Als Präsident eines Statistischen Landesbetriebes vertrete ich die **amtliche Statistik**. Heute beschäftigen wir uns insbesondere mit der Regionalstatistik, deren Träger – zusammen mit den kommunalstatistischen Ämtern – die statistischen Landesämter sind.

1. Bildung der statistischen Ämter

Um die Bedeutung der Landesämter für die amtliche Statistik besser beurteilen zu können, möchte ich zunächst auf deren Entstehung eingehen.

Der Tagungsort Potsdam, die Veranstaltung hier in der Universität Potsdam und die enge Kooperation des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg mit der hiesigen Universität haben mich zu der Frage veranlasst, wie wird den Studenten die historische Entwicklung der Statistik vermittelt.

In seiner Vorlesung geht Prof. Strohe auch auf August Schlözer und dessen Lehrbuch „Theorie der Statistik“ aus dem Jahr 1804 ein. Kurz vor der Entstehung des ersten Statistischen Amtes in Preußen im Jahre 1805 schreibt Schlözer unter der Überschrift „Versuch den Begriff, ... und die Methode der Statistik zu bestimmen“ – ich zitiere: *„Statistik, eine dem Namen und der Sache nach ganz neue Wissenschaft. Ihre Materie existierte schon stückweise seitdem es Regierungen, Geschichte und Reisebeschreibungen gibt.“*

Die Arbeit und die Aufgaben der Statistiker wurden von ihm folgendermaßen beschrieben:

„Es bemüht sich also jemand, aus dem unzählbaren Haufen der Sachen, die man in einem Staatskörper antrifft, dasjenige sorgfältig herauszusuchen, was die Vorzüge oder Mängel eines Landes anzeigt, die Stärke oder die Schwäche eines Staates darstellt, ... und zu vorteilhafter Anwendung im Dienste des Landesherrn etwas beitragen kann.“

Diese zeitgenössische Aufgabendarstellung entspricht nicht unseren heutigen Grundsätzen der Neutralität, Objektivität und wissenschaftlichen Unanhängigkeit, wie sie im § 1 des Bundesstatistikgesetzes formuliert sind. Heute, und ich denke, Sie stimmen mir darin zu, wird von der amtlichen Statistik erwartet, dass sie unabhängig, unbeeinflusst und loyal ihre Aufgaben für alle gesellschaftlichen Gruppen erfüllt.

In Verbindung mit der fortschreitenden Industrialisierung zu Beginn des 19. Jahrhunderts entwickelten sich auch die Anfänge der amtlichen Statistik.

Das führte in den deutschen Ländern in zunehmendem Maße zu statistischen Feststellungen und zur allmählichen Institutionalisierung einer amtlichen Statistik. Für die Durchführung dieser Aufgaben wurden gesonderte „Statistische Büros“ oder „Statistische Zentralstellen“, die Vorläufer der späteren Statistischen Landesämter, gegründet. Das erste statistische Amt eines deutschen Staates wurde am 28. Mai 1805 in Preußen geschaffen. In den folgenden Jahren wurden auch in den anderen deutschen Ländern statistische Ämter gegründet.

- In Preußen seit 28. Mai 1805
- Länderübergreifende Statistische Aktivitäten ab 1834
- 1872 - erstes zentrales statistisches Amt im Deutschen Reich errichtet als „Kaiserliches Statistisches Amt“
- 1949 - Statistisches Bundesamt gegründet
- 1990 - einheitliche Bundesstatistik auch in den neuen Bundesländern
- 1991 - Errichtung LDS BB als Behörde
- 2001 - Umwandlung LDS zum Landesbetrieb

Die Anfänge der amtlichen Statistik Preußens waren einerseits durch landesspezifische Fragestellungen, andererseits durch länderübergreifende statistische Aktivitäten des deutschen Zollvereins (ab 1834) bestimmt, insbesondere auf den Gebieten des Außenhandels sowie der Volkszählungen, die damals im dreijährigen Abstand durchgeführt wurden.

Der Landesbetrieb (LDS) als besondere Organisationsform

Nach der Wiedervereinigung wurde 1991 die „Errichtung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg“ (LDS BB) als Landesoberbehörde im Geschäftsbereich des Innenministeriums beschlossen.

Das LDS BB hat sich frühzeitig strategisch an der Entwicklung zum Dienstleister für Informationstechnik und Daten orientiert. Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung führte das LDS BB Anfang 1995 ein Neues Steuerungsmodell ein. Dabei hat es den schwierigen Prozess des Wandels von einer ausführenden Behörde zu einem kundenorientierten Dienstleister begonnen. Die Umwandlung der Landesoberbehörde LDS BB in einen Landesbetrieb am 1. Januar 2001 war die logische Konsequenz aus diesen Aktivitäten.

Welche Erfahrungen haben wir mit der neuen Organisationsform als Landesbetrieb bisher für die Verwaltung in Brandenburg sammeln können ?:

- Neue Managementstrukturen
- Neue Geschäftsfelder
- Kostendeckung als gesetzlicher Auftrag
- Wirtschaftsplan anstelle Haushaltsplan
- Dezentrale Ressourcenverantwortung
- Service- Vereinbarungen mit neuen Auftraggebern
- Effizienter Mitteleinsatz durch Kostentransparenz
- Einführung eines Qualitätsmanagements

Das bevorstehende 200. Gründungsjubiläum des Statistischen Amtes steht unter dem Vorzeichen oder besser noch im Schatten einer angespannten Wirtschaftslage und leerer öffentlicher Kassen. Ich möchte hier nicht über die heutige finanzielle Situation in den Statistischen Ämtern klagen, sondern lediglich darauf verweisen, dass die Situation so alt ist wie die Ämter selbst. So schrieb Freiherr von Stein am 7. Mai 1805, also drei Wochen vor der Gründung des Preußischen Statistischen Büros, dass diese noch

zu schaffende Statistik-Institution den Staat nichts kosten solle, man brauche nur überflüssige Beamte von anderer Stelle dafür verwenden.

3. Regionalstatistik

3.1 Organisation der Regionalstatistik

Das Angebot an regionalstatistischen Daten besitzt in einem föderal gegliederten Staat einen hohen Stellenwert auf allen regionalen Ebenen.

Wie kann die Statistik, wie können die Landesämter den Bedarf an regional differenzierten Informationen erfüllen ?

Der besondere regionale Auftrag der Statistischen Landesämter resultiert aus der dezentralen institutionellen Ausgestaltung des Statistiksystems. Der Schwerpunkt der praktischen Arbeit für die Durchführung und Auswertung der Bundesstatistik liegt im Zuständigkeitsbereich der Statistischen Landesämter.

Der Verfassung nach hat der Bund zwar die volle Gesetzgebungskompetenz für die Bundesstatistik, die Länder führen die erforderlichen Arbeiten jedoch als eigene Angelegenheiten aus. Dabei besteht die Besonderheit, dass die Landesämter organisatorisch und finanziell vom Bund völlig unabhängige Behörden sind. Dadurch hat das Statistische Bundesamt keinen Einfluss auf Organisation, Personal- und Finanzausstattung der Landesämter. Der Bund besitzt auch kein Weisungsrecht gegenüber den Statistischen Landesämtern.

Die Basisdaten, die die Landesämter aus den EU-, Bundes- und Landesstatistiken ermitteln, haben nicht nur grundlegende Bedeutung für Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Sondern gleichzeitig sind sie Grundlage für die Raubeobachtung und für regionalstatistische Indikatoren. Sie müssen auch die sehr unterschiedlichen Regionalstrukturen in Deutschland abbilden. Das bedeutet die Berücksichtigung des regionalen Datenbedarfs sowohl der relativ großen Flächenländer als auch der kleinen Stadtstaaten.

Die amtliche Statistik ist der wichtigste Datenlieferant für die räumliche Planung. Aufgabe der Regionalstatistik ist es, die Ergebnisse der amtlichen Statistik in regionaler Untergliederung, d. h. nach Bundesländern, Regierungsbezirken, Landkreisen und kreisfreien Städten sowie Gemeinden bereitzustellen.

Hieraus ergibt sich für die Statistischen Landesämter die Aufgabe der Koordinierung des statistischen Programms in regionaler Hinsicht. Neben der Datenbereitstellung für administrative Raumeinheiten/Regionen sind dabei durch

die Landesämter auch Informationen über nichtadministrative Einheiten zu ermitteln.

Zu den Daten für nichtadministrative Einheiten gehören u. a. Angaben über

- Arbeitsmarktreionen,
- Planungsregionen,
- Verdichtungsräume/Ballungszentren,
- benachteiligte Gebiete und
- Reisegebiete.

Im Rahmen der Kundenorientierung kommt unserem Angebot an regionalisierten Daten besondere Bedeutung zu. Denn die regionalstatistischen Ergebnisse unterhalb der Landesebene bis hinunter zur NUTS5-Ebene liegen zunächst in den Statistischen Landesämtern vor.

3.2 Regionalstatistisches Datenangebot

Zur Verbesserung der regionalstatistischen Datenbasis verabschiedeten auf Initiative der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zu Beginn der 80er Jahre die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder einen gemeinsamen Datenkatalog. Mit diesem „Regio-Stat-Katalog“ wurde ein Überblick über sämtliche regionalstatistische Ergebnisse geschaffen. Die kurzfristig lieferbaren Tabellen umfassen Ergebnisse aus allen Bereichen der amtlichen Statistik auf Kreisebene und – soweit möglich – auf Gemeindeebene. Der große Vorteil dieser Tabellen ist ihre bundesweite Vergleichbarkeit. Eine Zusammenfassung dieser Tabellen bietet das Gemeinschaftsprodukt des Bundes und der Länder unter dem Titel „Statistik regional“.

Statistik regional erschien erstmals 1993 und wird jährlich aktualisiert. Seit 1995 wird unseren Kunden eine CD-ROM **Statistik regional** einschließlich einer Recherche-Software angeboten, die Kreisdaten auf der Grundlage des „Regio-Stat-Kataloges“ des Bundes und der Länder enthält. Das Gemeinschaftsprodukt umfasst vergleichbare regionalstatistische Informationen der Landkreise und kreisfreien Städte des gesamten Bundesgebietes zu insgesamt 950 Sachverhalten. Auf der CD-ROM sind Zeitreihen ab 1995 gespeichert. Als Broschüre gibt es **Kreiszahlen** mit Ausschnitten aus Statistik regional für das jeweils aktuell verfügbare Jahr.

Zum ISI-Weltkongress 2003 in Berlin fand der Start des gemeinsamen Internet-Portals der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder statt. Damit ist es auch auf diesem zeitgemäßen Weg über das Internet möglich, Tabellen aus **Statistik regional** (bis auf Kreisebene) abzurufen.

Ende dieses Jahres wird zusätzlich erstmals ein Gemeinschaftsprodukt **Statistik regional** (CD-ROM) mit Gemeindegemeinschaften – für einen nur begrenzten und weitaus geringeren Umfang an Merkmalen als auf Kreisebene verfügbar – herausgegeben werden. Denn je tiefer die regionale Ebene, umso weniger Merkmale können angeboten werden.

4. Gewährleistung der Repräsentation und des Datenschutzes

Um zukünftig weiterhin Ergebnisse auf allen regionalen Ebenen bereitstellen zu können, kämpfen die Landesämter mit dem Widerspruch zwischen Entlastung der Auskunftspflichtigen einerseits und Sicherung der Repräsentation der Daten im Hinblick auf tiefere regionale Gliederungen andererseits. Immer wieder müssen wir auf die Problematik der Ermittlung zuverlässiger Regionaldaten in Abhängigkeit von der Stichprobengröße verweisen. Kleinere Stichprobenumfänge oder höhere Abschneidegrenzen mögen zur Sicherung des Bundesergebnisses durchaus eine Alternative bilden. Unter dem Gesichtspunkt der Ermittlung von Landesergebnissen und Ergebnissen für tiefer gegliederte Regionen können wir aus Landessicht nicht (alle) Einspar- und Kürzungsvorschläge des Bundes akzeptieren.

Im Beitrag „Regionaldaten – nicht nur für die Politik“ in der Zeitschrift „Signum 1/2000“ äußert sich Feldmann dazu wie folgt: „Um verlässliche Daten zu erhalten, benötigt man auf der Ebene der Region größere Stichproben als für nationale oder europäische aggregierte Daten. Je tiefer man gliedert, desto weniger verlässlich werden die Daten, wenn der Stichprobenumfang gleich bleibt. Während beispielsweise für eine Statistik für ganz Deutschland eine Stichprobe von 5 Prozent ausreicht, braucht man für regionalstatistisch verlässliche Daten in einer bestimmten Region möglicherweise 20 Prozent.“

Gleichzeitig ist der Datenschutz strengstens einzuhalten. Wenn es in kleineren Gemeinden nur einen oder zwei Berichtspflichtige – sagen wir bei der monatlichen Erhebung im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe – gibt oder ein Betrieb absolut vorherrschend ist, dann müssen die Daten geheim gehalten werden. Auch dadurch schränkt sich das Angebot an tief regionalisierten Daten ein.

Aus der Erfahrung mit unseren Kunden muss ich sagen, dass deren Wünsche manchmal über unser Angebot hinausgehen und Anfragen nach dem BIP auf Gemeindeebene oder Bevölkerungszahlen nach Stadtteilen oder Wohnungsbestand nach Straßenzügen keine Seltenheit sind.

5. Netzwerk Stadt- und Regionalstatistik

Die Statistischen Landesämter sind beteiligt an dem 1999 gegründeten „Netzwerk Stadt- und Regionalstatistik“. Es hat folgende Ziele:

- ❑ Das Anliegen vergleichender Stadt- und Regionalstatistik zu fördern,
- ❑ statistische Daten für Regionen, für Kreise und Gemeinden sowie Städte und deren Stadtteile verfügbar zu machen und
- ❑ sie so weit wie möglich zu harmonisieren und aufeinander abzustimmen.

Durch die Mitarbeit der Landesämter im Netzwerk Stadt- und Regionalstatistik soll die regionale Gliederung der Daten auf den Informationsbedarf stadt- und regionalbezogener Politik und Planung ausgerichtet werden. Das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung hat dabei die Aufgabe als Koordinator der Statistischen Landesämter übernommen.

6. EU-Anforderungen

Ganz neue Aufgaben stellen die europäische Einigung und die Öffnung der Grenzen nach Osten. Im zusammengewachsenen Europa wird mit Regionalstatistik zugleich das Feld der Regionalpolitik berührt.

„Regionaldaten dienen in erster Linie der Identifizierung von Regionen, die von der EU im Rahmen der Strukturfonds gefördert werden sollen“, schrieb Feldmann in seinem bereits zitierten Signum-Beitrag.

Einerseits haben in den letzten Jahren die EU-Statistiken zunehmend Bedeutung erlangt, andererseits haben die Daten der Regionalstatistik aus den Landesämtern an Bedeutung gewonnen. Die Ergebnisse der Regionalstatistik sind ausschlaggebend, wenn es um die Einordnung von „Strukturfonds“ und förderfähigen Gebieten in den Ländern geht. Für die Gewährung von Fördermitteln ist es nicht ausreichend, auf einer Karte als Förderregion ausgewiesen zu sein, sondern es müssen vorrangige Ziele der Strukturfonds für die förderfähige Region erfüllt sein.

Die Abgrenzung der Regionen ist eng mit der NUTS-Klassifikation verbunden. Damit Brandenburg beispielsweise als Ziel 1 Region Beihilfen erhalten kann, werden die festgelegten Kriterien mit den Daten aus der Regionalstatistik überwacht. Ziel 1 heißt Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand, wobei vor allem NUTS 2-Regionen in Frage kommen, deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts

beträgt. Da es in Brandenburg keine Regierungsbezirke gibt, die der NUTS 2-Ebene entsprechen, wurden für die erforderliche Regionalklassifikation – durch Aggregation von Kreisen – zwei „nichtadministrative Einheiten“ durch die EU-Kommission anerkannt. Das sind die NUTS 2-Einheiten „Brandenburg Nordost“ und „Brandenburg Südwest“.

7. Euroregionen

Im Rahmen der Regionalstatistik und der Bereitstellung regionalstatistischer Daten arbeiten die betreffenden Statistischen Landesämter auch mit den Euroregionen eng zusammen. Ziel ist es dabei, den Stand und die grenzüberschreitende Regional- und Kommunalentwicklung mit unseren Daten und Informationen für die aneinander grenzenden Grenzregionen darzustellen. Bei Publikationen für die Euroregionen sind nicht nur sprachliche Probleme zu lösen. Nach der Erfahrung erster Regionalvergleiche müssen hier vor allem die methodischen und terminologischen Grundlagen für solche Vergleiche erarbeitet werden.

8. Fazit

Der eingangs zitierte Weg der Brandenburger Statistik in den vergangenen 200 Jahren von den Anfängen als Statistisches Büro bis heute zum modernen Landesbetrieb stand ständig vor Herausforderungen und war einem permanenten Wandel unterworfen.

Wie geht es mit den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder und der deutschen amtlichen Statistik weiter? Die Maßnahmen der Bundesregierung zum Masterplan Bürokratieabbau und die Empfehlungen der Rechnungshöfe stellen die amtliche Statistik erneut vor große Herausforderungen. Die Dynamik der Entwicklung des statistischen Produktionsprozesses erfordert die Unterstützung und Umsetzung des Masterplanes zur Reform der amtlichen Statistik in Deutschland durch die Landesämter. Dabei streben wir im Rahmen der verfügbaren Ressourcen an, den Bedarf an regionalisierten statistischen Daten auch künftig zu bewältigen und die Kontinuität zu wahren.

Arend Steenken