



Flächennutzungsmonitoring IV Genauere Daten – informierte Akteure – praktisches Handeln

IÖR Schriften Band 60 · 2012

ISBN: 978-3-944101-03-3

Stadtbeobachtung im BBSR – Methodik und ausgewählte Ergebnisse

Jürgen Götdecke-Stellmann

Götdecke-Stellmann, J. (2012): Stadtbeobachtung im BBSR – Methodik und ausgewählte Ergebnisse. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring IV. Genauere Daten – informierte Akteure – praktisches Handeln. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 60, S. 161-168.

Stadtbeobachtung im BBSR – Methodik und ausgewählte Ergebnisse

Jürgen Göddecke-Stellmann

Zusammenfassung

Die Wurzeln der Stadtbeobachtung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) gehen zurück bis in die 1980er Jahre. Die Perspektive der Laufenden Raumbearbeitung mit ihrem Fokus auf amtliche Datenquellen ließ wegen der räumlichen Begrenzung des Berichtskreises auf Kreise bzw. Gemeinden eine ‚Fehlstelle‘ im System der Raumbearbeitung erkennen. Für die Beschreibung und Analyse von Stadtentwicklungsprozessen war es erforderlich, auch kleinräumig, d. h. auf Stadtteilbasis, berichten zu können. Deshalb wurde von der damaligen Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) damit begonnen, ein kommunalstatistisches Gemeinschaftsprojekt, die „Innerstädtische Raumbearbeitung“ (IRB), aufzubauen. Bis heute hat sich die Stadtbeobachtung kontinuierlich weiterentwickelt und bezieht neben kommunalstatistischen Datenquellen auch Umfragedaten ein. Neue Anforderungen, aber auch neue technische Möglichkeiten, eröffnen neuartige Perspektiven für die Stadtbeobachtung im BBSR. Eine starke Integration der Datenquellen, die Nutzung der Möglichkeiten der Georeferenzierung und der Aufbau eines durchgängigen Analyserasters bis hinunter auf die Stadtteilebene werden Schritte sein, die die Ausbauperspektiven der Stadtbeobachtung im BBSR in nächster Zeit bestimmen werden.

1 Einführung

Die Stadtbeobachtung im BBSR ist eng in die Politikberatungsaufgaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), aber auch anderer Ressorts der Bundesregierung, eingebunden (Gatzweiler 2011). Hieraus folgt die Ausrichtung der Stadtbeobachtung auf eine übergeordnete Perspektive, die auf die Beschreibung und Analyse aktueller sozioökonomischer Strukturen in Städten und deren Wandel Bezug nimmt. Damit ist auch die Frage nach der Identifizierung eines bundespolitischen Handlungsbedarfs verbunden. Mit rechtlichen, förderpolitischen oder informatorisch-kommunikativen Instrumenten kann der Bund auf Entwicklungen reagieren und Impulse für die Stadtentwicklung setzen.

2 Datenquellen der Stadtbeobachtung im BBSR

2.1 Amtliche Statistik

Die großräumige, flächendeckende Perspektive nutzt Daten der amtlichen Statistik. Kleinste Berichtseinheit ist aufgrund der Zuständigkeiten der Statistischen Landesämter die Gemeinde. Die Ausrichtung dieses Teilbereichs der Stadtbeobachtung ist daher auf die flächendeckende Analyse zur Struktur und Entwicklung des deutschen Städtesystems ausgerichtet. Mittels differenzierter Raumtypologien und deren Verknüpfung mit sachlich-orientierten Typologien lassen sich so „Raumbilder“ und Analyseraster generieren, die bspw. Einblicke in strukturelle Veränderungsprozesse des Städtesystems aufzeigen (Abb. 1). Innerstädtisch differenzierte Analysen sind allerdings auf dieser Ebene nicht möglich. Aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands endet die Zuständigkeit und Berichtspflicht der amtlichen Statistik auf der Gemeindeebene.

2.2 Kommunalstatistische Datengrundlagen

Die Betrachtung innerstädtischer Entwicklungsprozesse bedingt eine kleinräumigere Maßstäblichkeit als die der Gemeinde. Die damalige Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR), eine Vorläuferorganisation des heutigen BBSR, entwickelte deshalb vor diesem Hintergrund gemeinsam mit Städtestatistikern ein Konzept für eine stadtvergleichende, kleinräumige Raumbearbeitung, die nach dem Vorbild der Laufenden Raumbearbeitung organisiert war (Böltken et al. 2007).

2.2.1 Innerstädtische Raumbearbeitung

Für die empirische Untersuchung teilräumlicher Stadtentwicklungsprozesse stand kein geeignetes Datenmaterial der amtlichen Statistik zur Verfügung, da nur die Kommunen über Daten auf Stadtteilebene verfügen. Deshalb wurde Ende der 1980er Jahre ein kommunalstatistisches Gemeinschaftsprojekt, die IRB, in Angriff genommen. Das Ziel der IRB war es, eine interkommunale Datensammlung auf Stadtteilebene aufzubauen. Dazu war es erforderlich, einen verbindlichen Datenkatalog zu definieren und ein interkommunal vergleichbares räumliches Raster festzulegen. Federführend beteiligten sich an dem Projekt neben der BfLR, der Deutsche Städtetag (DST), das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU) und der Verband der Städtestatistiker (VDSt). Der IRB liegt ein umfangreicher Merkmalskatalog mit mehr als 400 Variablen zugrunde. Hieraus resultiert ein hoher Anforderungsgrad an die Kommunalstatistik, was die Teilnahmefähigkeit der Kommunen einschränkt. Deshalb ist die IRB ein Projekt, das zwar die Großstädte mit mehr als 250 000 Einwohnern gut repräsentiert, unter dieser Stadtgröße lässt der Beteiligungsgrad jedoch schnell nach. Trotz dieser Einschränkung hat die IRB mit zurzeit 49 teilnehmenden Kommunen einen Höchststand der Beteiligung erreicht, der ver-

glichen mit dem Projektbeginn mit etwa 25 teilnehmenden Städten die gewachsene Leistungsfähigkeit der Kommunalstatistik dokumentiert.

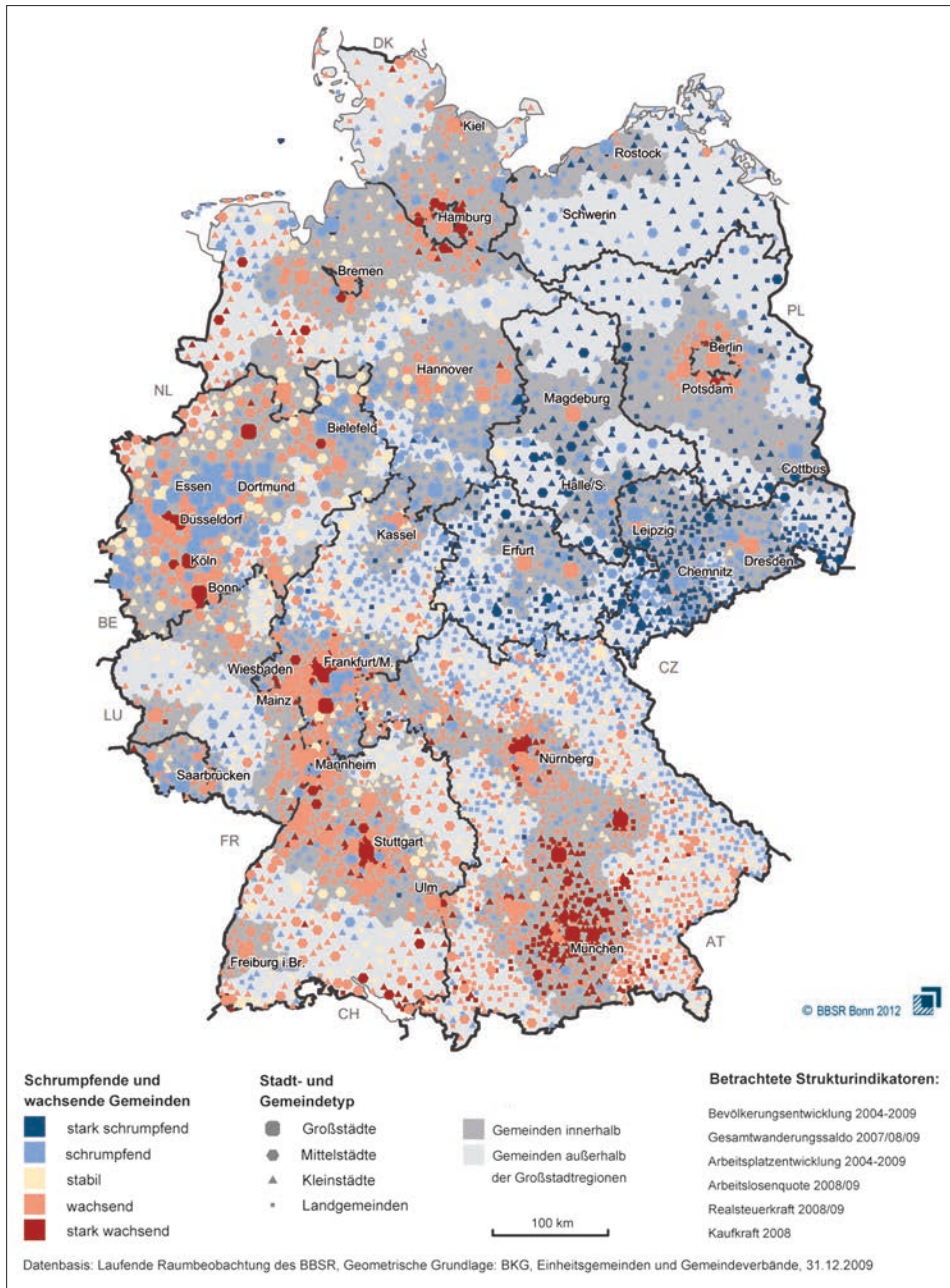


Abb. 1: Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland (Quelle: Laufende Raubeobachtung des BBSR)

2.2.2 Arbeitsgemeinschaft Kommunalstatistik KOSTAT

Ende der 1990er Jahre hat die Kommunalstatistik selbst damit begonnen, eine Datensammlung aufzubauen. Die im KOSIS-Verbund integrierte Arbeitsgemeinschaft KOSTAT hat einen engen Merkmalskatalog mit elf Variablen definiert. Hierzu gehören: Bevölkerungsbestandsdaten (Hauptwohnbevölkerung und wohnberechtigte Bevölkerung), Daten zur Altersstruktur in sechs Altersklassen, Nationalität und Geschlecht sowie Angaben zur Anzahl der Haushalte bzw. den sogenannten Personenverbänden. Die Ausrichtung der Datensammlung orientiert sich primär an der Nachfrage kommerzieller Geodatenanbieter, die über KOSTAT reale Eckwerte auf kleinräumiger Basis für die Weiterentwicklung ihrer Produkte beziehen. Als Forschungsdatensatz ist KOSTAT aufgrund der Preisbildung und des schmalen Merkmalskatalogs bisher kaum wahrgenommen worden. Ein entscheidender Vorteil dieses Projektes liegt jedoch in der hohen Zahl teilnehmender Städte. Zwischen 90 und 100 Städte stellen kleinräumige Daten zur Bevölkerung (differenziert nach Alter, Ethnie und Geschlecht) auf Stadtteilebene bereit. Das BBSR nutzt KOSTAT in Ergänzung zur IRB, um auf einer breiteren Ebene kleinräumige Analysen zu soziodemografischen Wandlungsprozessen in Städten durchführen zu können.

Tab. 1: Eckwerte zu IRB und KOSTAT (Quelle: Eigene Bearbeitung)

	IRB	KOSTAT
Anzahl teilnehmender Städte	49	90 -100
Anzahl Stadtteile	3 000	8 000
Mittlere Stadtteilgröße	7 000	3 000
Anzahl Merkmale	400	11

2.2.3 Auswertungsbeispiel: Demografiemonitoring mit KOSTAT

Der Vorteil kleinräumiger Daten liegt gegenüber der amtlichen Statistik in der höheren räumlichen Auflösung. Innerstädtische Differenzierungen können in den Blick genommen werden. Das folgende Beispiel soll dies verdeutlichen. Vergleicht man die Anteile der unter 18-Jährigen in den KOSTAT-Städten mit dem Anteil der 60-Jährigen und Älteren zeigt sich auf gesamtstädtischer Ebene im Zeitverlauf eine abnehmende Tendenz des Anteils der Jüngeren und eine Zunahme der Älteren. Dieser übergeordnete demografische Trend erfasst alle Städte. Die ostdeutschen Städte setzen sich jedoch deutlich von der Gruppe der westdeutschen Städte ab. Insbesondere der Anteil der Älteren steigt in den ostdeutschen Kommunen deutlich schneller. Kommunalstatistische Daten erlauben innerstädtische Differenzierungen in den Blick zu nehmen. Nach innerstädtischen Lage-typen differenziert ergibt sich ein modifiziertes Bild (Abb. 2). Der Stadtrand ist jünger, dort sind die Anteile der unter 18-Jährigen höher als in der inneren Stadt. Auffällig ist, dass sich die auf gesamtstädtischer Basis anzutreffende Differenz zwischen den ost- und westdeutschen Städten am Stadtrand ausgeprägter darstellt als in der Innenstadt.

Die Spannweite zwischen niedrigstem und höchstem Wert nimmt in der inneren Stadt sehr viel stärker zu als am Stadtrand. Dies spricht für besonders starke demografische Umstrukturierungsprozesse in den inneren Bereichen der Städte. Während die Veränderungen in der inneren Stadt bei einer größeren Zahl ostdeutscher Kommunen eine Ähnlichkeit zu den westdeutschen Kommunen aufweist, zeigt sich am Stadtrand eine deutliche Ost-West-Differenz.

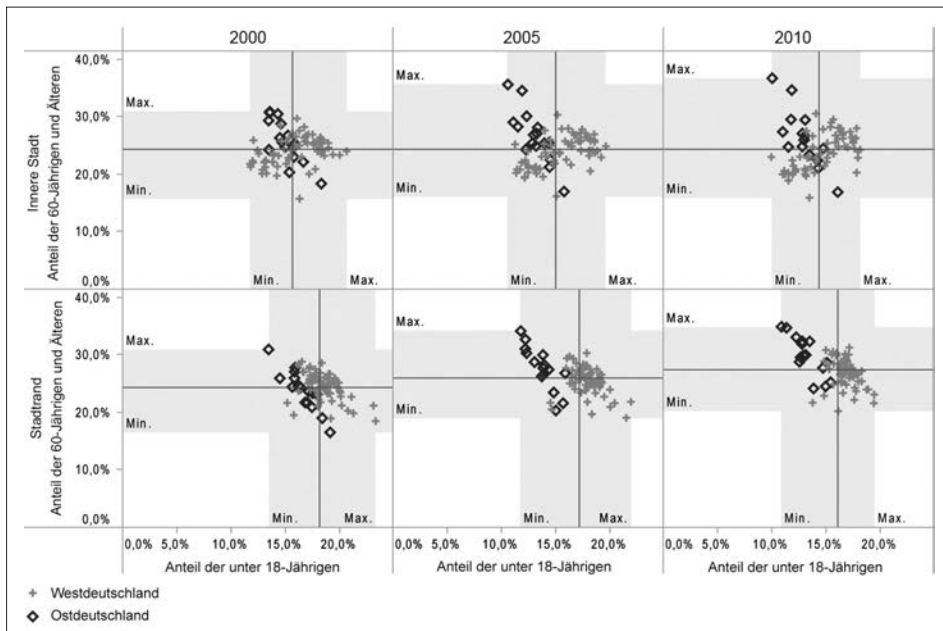


Abb. 2: Anteil der jüngeren und älteren Bevölkerung im Zeitvergleich nach innerstädtischen Lage-typen (Quelle: Arbeitsgemeinschaft Kommunalstatistik KOSTAT, eigene Berechnungen des BBSR)

2.3 Umfragedaten

Aggregatdaten, sei es auf Gemeinde- oder Stadtteilebene, können nicht zu allen relevanten Aspekten der Stadtentwicklung Informationen bereitstellen. Mikrodaten auf Haushalts- oder Personenebene können diese Lücke füllen. Das BBSR hat deshalb schon frühzeitig damit begonnen, subjektive und objektive Indikatoren aus Umfragen zu gewinnen. Umfragedaten sind daher mehr als eine bloße Ergänzung der Aggregatdaten. Objektive Indikatoren wie Miete, Einkommen oder Bildungsabschluss und subjektive Indikatoren wie Zufriedenheiten, Sorgen oder Beeinträchtigungen erlauben Einblicke, die auf Basis administrativer Gebietseinheiten nicht gewonnen werden können.

2.3.1 BBSR-Umfrage

Seit mehr als zwanzig Jahren befragt das BBSR jährlich die Menschen in Deutschland nach ihren Wohn- und Lebensumständen (BBR 2008). Die Umfrage ist als Trenddesign

konzipiert. Das bedeutet, in jedem Jahr wird eine repräsentative Stichprobe von etwa 3 500 Personen befragt. Das Design ermöglicht, Vergleiche in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht. Themenschwerpunkte der BBSR-Umfrage sind Wohnen, Wohngelände und Wohnort, Nachbarschaften und Integration, Umzugsabsichten und -gründe sowie die private wirtschaftliche Lage. Die Raumtypologien des BBSR sind mit der Umfrage verknüpft, sodass flankierend zu den aggregatstatistischen Daten, Individualdaten in Analysen einbezogen werden können. Aufgrund der begrenzten Fallzahl sind allerdings die Möglichkeiten räumlich und sachlich tiefer gestaffelter Analysen eingeschränkt. Ein Vorteil der BBSR-Umfrage liegt in der Verfügbarkeit langer Zeitreihen bei einzelnen Fragen bzw. Fragenkomplexen. So können Einstellungen oder Zufriedenheiten in raumbezogene Trendanalysen einbezogen werden. Seit kurzem sind ausgewählte Daten der BBSR-Umfrage im ZACAT, einem Online-Katalog mit Umfragedaten des GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, verfügbar und somit für interessierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler leicht zugänglich (siehe Studie LebensRäume, <http://zacat.gesis.org/webview/>).

2.3.2 Sozio-oekonomisches Panel

Das sozio-oekonomische Panel ist eine jährliche Wiederholungsbefragung an der rund 11 000 Haushalte und 25 000 darin lebende Personen teilnehmen (Wagner et al. 2008). Repräsentativ ausgewählte Haushalte und alle darin lebenden Personen ab 17 Jahren werden in Westdeutschland seit 1984 und in Ostdeutschland seit 1990 einmal pro Jahr befragt. Die Datenbasis SOEP bietet wegen der großen Fallzahlen und der Anlage als Längsschnittbefragung einzigartige Analysemöglichkeiten für raumbezogene Trendanalysen. Das SOEP umfasst ein breites Erhebungsspektrum objektiver und subjektiver Indikatoren. Ähnlich wie bei der BBSR-Umfrage kann das SOEP an verschiedene räumliche Typologien angepasst werden. Seit 2000 ist das SOEP georeferenzierbar, was neue Analyseoptionen durch Verschneidung der Standortinformation zu den befragten Haushalten mit anderen Geometrien, etwa innerstädtische Lage, Förderkulissen u. a. m. ermöglicht.

2.3.3 Auswertungsbeispiel: SOEP

Im SOEP werden die Haushalte nach Beeinträchtigungen durch Umwelteinflüsse in der Wohngegend befragt. Konkret wird nach Lärmbelastigungen, Luftverschmutzungen und fehlende, zugängliche Grünflächen gefragt. Als klassifizierte Antwort sind folgende Möglichkeiten vorgegeben: gar nicht, gering, gerade erträglich, stark und sehr stark. Diese Frage wird nicht jährlich erhoben, sondern in einem Fünf-Jahres-Rhythmus. Bemerkenswert ist, dass ein hoher Anteil der Haushalte – auch in den Großstädten mit 100 000 und mehr Einwohnern – sich gar nicht oder nur gering durch fehlende, zugäng-

liche Grünflächen beeinträchtigt sieht. Zwischen 1994 und 2004 fand eine weitgehende Annäherung zwischen den Befragten in Ost- und Westdeutschland statt (Abb. 3).

3 Funktion der Stadtbeobachtung in der Politikberatung

Die Raumbbeobachtung des BBSR gewährleistet seit Jahrzehnten eine effiziente Unterstützung der Aufgabenerfüllung des für Raumordnung und Stadtentwicklung zuständigen Bundesministeriums – aber auch anderer Ressorts der Bundesregierung (Gatzweiler 2011). Die Stadtbeobachtung als ein Teilelement des räumlichen Informationssystems zielt auf die Herausarbeitung übergeordneter Strukturen und Trends der Stadtentwicklung. Die Nutzung der Ergebnisse ist eingebunden in die Politikberatungsaufgaben des BBSR. Mit der Erarbeitung von Regierungsberichten erfüllt das BBSR eine klassische wissenschaftliche Aufgabe. Ergebnisse der Stadtbeobachtung fließen u. a. in die regelmäßig erscheinenden Stadtentwicklungsberichte der Bundesregierung ein (BMVBS 2009). Darüber hinaus basieren zahlreiche Veröffentlichungen auf Auswertungen der Stadtbeobachtung, die Akteure auf allen föderalen Ebenen über wichtige Fragen der Stadtentwicklung informieren.

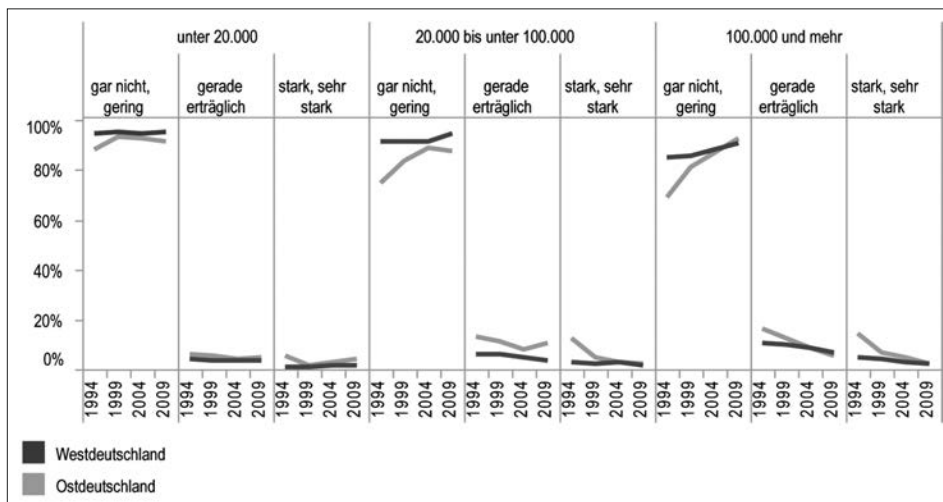


Abb. 3: Beeinträchtigung durch fehlende, zugängliche Grünflächen nach Gemeindegrößenklassen – Haushaltsprozente (Quelle: sozio-oekonomisches Panel v27)

4 Fazit

Das räumliche Informationssystem des BBSR hat in den zurückliegenden Jahren trotz weitgehend konstanter Grundstruktur im Detail immer wieder Erweiterungen und Verfeinerungen erfahren. Dies liegt nicht nur an der Verbesserung mancher Datenangebote, sondern auch veränderten technischen Möglichkeiten. Ein wichtiger Impuls geht

dabei von der wachsenden Verfügbarkeit georeferenzierter Daten aus. Das Nebeneinander von numerischen Geofachdaten einerseits und Geobasisdaten andererseits löst sich langsam auf, noch sind aber viele Hürden zu überwinden. Tradierte Auswertungslogiken numerischer Geofachdaten, etwa zur Bevölkerungsstruktur und -entwicklung, dominieren (noch) die Praxis der Stadtbeobachtung im BBSR. Der Mehrwert einer integrierten Nutzung unterschiedlicher Datenquellen zur Beschreibung und Analyse von Stadtentwicklungsprozessen rückt jedoch langsam in den Fokus der Aufmerksamkeit. Dies hat zu der Einsicht geführt, dass durch eine stärkere Nutzung Geographischer Informationssysteme (GIS) für die Stadtbeobachtung sehr viel weitergehende Perspektiven erschlossen werden können. Ohne den Aufbau eines einheitlichen bundesweiten Analyserasters unterhalb der Gemeindeebene (Grenznetzwerke, Referenzierungen) ist dieser Ausbausritt jedoch nicht realisierbar. Da amtliche Produkte dazu nicht existieren bleibt nur der Schritt, auf Angebote kommerzieller Geodatenanbieter zurückzugreifen, die sich auch innerstädtisch an den administrativen Gliederungen der Kommunen orientieren. Ziel dieser Weiterentwicklung der Stadtbeobachtung ist es, durch GIS-gestützte Analysen, d. h. die Verschneidung von Geobasis- und Geofachdaten, den Politikberatungsauftrag des BBSR besser erfüllen zu können. Auf neue Anforderungen, etwa im Bereich des Monitorings der Städtebauförderung oder auf neue technische Möglichkeiten zu reagieren, bedeutet dabei nicht auf ein beliebiges immer mehr in der Stadtbeobachtung hinzuarbeiten, sondern der Aufgabe problemerkennender Forschung nachzukommen. Das bedeutet, bestehende Zielvorstellungen in Frage zu stellen, Sensibilisierung für neue Problemsituationen zu erreichen und politische Diskussionen auf allen föderalen Ebenen in Gang zu bringen (Gatzweiler 2011).

5 Literatur

- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2008): *Leben in deutschen Städten*, Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009): *Stadtentwicklungsbericht 2008. Neue Lebens- und Handlungsräume*, Berlin.
- Böltken, F.; Gatzweiler, H.-P.; Meyer, K. (2007): *Das Kooperationsprojekt „Innerstädtische Raumbewertung“: Rückblick, Ausblick, Ergebnisse. Informationsgrundlagen für Stadtforschung und Stadtentwicklungspolitik*. In: BBR: *Innerstädtische Raumbewertung: Methoden und Analysen. Berichte 25*, Bonn.
- Gatzweiler, H.-P. (2011): *Raumbewertung – Was soll das?* In: *Informationen zur Raumentwicklung* 7-8/2011, 409-423.
- Wagner, G.; Göbel, J.; Krause, P.; Pischner, R.; Sieber, I. (2008): *Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender)*. In: *ASTA Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Archiv* 2(4)/2008, 301-328.