SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Warum interessiert sich der Bund für kleinräumige Stadtbeobachtung?

Sturm, Gabriele

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Sturm, G. (2015). Warum interessiert sich der Bund für kleinräumige Stadtbeobachtung? In *Stadt. Raum. Zahl: Demographiebericht 2014* (S. 10-13). Bielefeld: Stadt Bielefeld, Der Oberbürgermeister. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58753-1

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Warum interessiert sich der Bund für kleinräumige Stadtbeobachtung?

Gastbeitrag von Dr. Gabriele Sturm
Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR) in Bonn

Raum- und Stadtbeobachtung als Politikberatungsinstrument

In der Regel wünschen wir uns als Bürgerinnen und Bürger, dass Politik auf Grundlage von Kenntnissen über ihren Gegenstand agiert und entscheidet. Das setzt jedoch Informationen voraus, die in der Regel einen gewissen zeitlichen Vorlauf brauchen. Gibt es solch einen Informationsvorlauf nicht, entscheiden Politikerinnen und Politiker über akut anstehende Problemlösungen und Maßnahmen „aus dem Bauch heraus“ oder auch entsprechend ihrer Wahrnehmung eines vermutet mehrheitlichen Wählerwillens. Zugleich werden die Herausforderungen für Politik und Verwaltung immer komplexer, denn die ökonomischen, sozialen und kulturellen Unterschiede in der Gesellschaft nehmen zu genauso wie die Einflüsse aus den globalen Vernetzungen. Somit wird auch das Nachdenken über die räumlichen Wirkmechanismen immer schwieriger – selbst wenn zahlreiche Informationen vorliegen: Was muss ich zum Beispiel alles wissen, um die Lebensqualität in einer Kommune oder einem Quartier zu beurteilen?

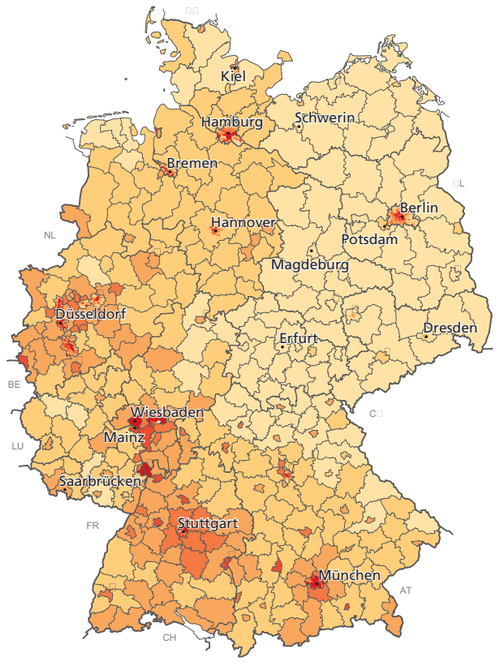
Heutzutage finden wir es normal, dass Medien in Kurznachrichten genauso wie in journalistisch aufbereiteten Analysen Statistiken für ihre Argumentation verwenden oder diese auch nur unkommentiert präsentieren. Absolutzahlen im Text und Grafiken mit Prozentanteilen scheinen selbsterklärend zu sein bzw. sollen den Eindruck von Wissen, Unbestechlichkeit, Korrektheit, wenn nicht sogar Wahrheit verbreiten. Die bei der Leserschaft diverser Zeitungen beliebten Ranking treffen je eine eigene, sich von den anderen unterscheidende Auswahl von messbaren Merkmalen, so dass die Ergebnisse hinsichtlich des Titels „Lebenswerte Stadt“ selten vergleichbar sind. Wir brauchen stattdessen aber eine Diskussion über wichtige und zugleich in Zahlen abbildbare Aspekte von Stadt und städtischem Leben, ein Verstehen städtischer Prozesse.

Bereits in den 1970er Jahren gab es dazu heftiges Nachdenken – in den Kommunen genauso wie an Universitäten und auch seitens der Bundespolitik. So wurde 1973 im Gründungserlass der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) – der Vorgängerorganisation des heutigen Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumbeobachtung (BBSR) – festgelegt: Die BfLR hat die Aufgabe, die „gegenwärtigen und künftigen räumlichen Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland zu beobachten und darüber zu berichten“. Daraus entstanden Aufbau und Betrieb eines raumbezogenen Informationssystems als Beratungsgrundlage für raumorientierte Forschung und Politik, was dann 1998 im Raumordnungsgesetz sogar als gesetzlicher Auftrag an die BfLR/das BBSR fixiert wurde. Seither ist die Raum- und Stadtbeobachtung des BBSR immer weiter ausgebaut worden und umfasst heute Daten von der Ebene des Stadtteils bis zur Ebene der europäischen Staaten.

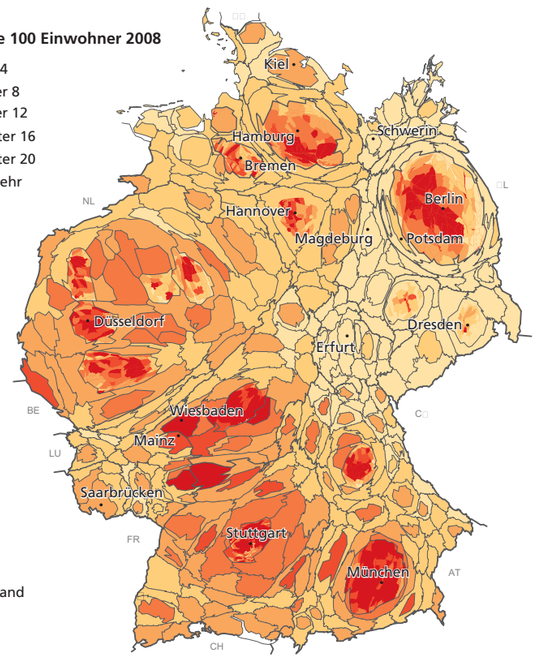
Allgemein gesehen soll Raumbeobachtung im föderalen System der Bundesrepublik zum einen politische Eigenständigkeit der räumlichen Verwaltungseinheiten und soziokulturelle Vielfalt wahren und zum anderen ökonomische, politische, militärische Integration und Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen fördern. In der Folge muss sich Raum- und Stadtbeobachtung auf alle raumrelevanten Lebensbereiche richten. Sie informiert über Struktur und Bewegungen der Bevölkerung, über Wirtschaft und Arbeitsmarkt, über Wohnungsversorgung und Infrastruktureinrichtungen, über natürliche Ressourcen und deren Belastungen.

Ausländeranteil auf Ebene der Kreise und kreisfreien Großstädte als flächentreue und als bevölkerungsproportionale Projektion – für 14 der größten Städte ist die Stadtteilgliederung eingefügt.

Quelle: BBSR (Hrsg.), 2010: Deutschland anders sehen (Analysen Bau.Stadt.Raum Bd.2). Bonn.



flächenproportional



bevölkerungsproportional

Stadtbeobachtung richtet den Blick auf die Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland

Stadtbeobachtung ist nicht nur für die Kommunen wichtig. Aus Perspektive des Bundes ist zunächst bemerkenswert, dass in Deutschland die Mehrheit der Bevölkerung in Städten wohnt und lebt. So waren zum 31.12.2011 31,4% der Bevölkerung mit ihrer Hauptwohnung in Großstädten und weitere 28,4% in Mittelstädten gemeldet. Politikberatung sollte also im Blick haben, wo die Mehrheit der Menschen in deutschen Landen lebt.

Um das Gewicht der Städte zu verdeutlichen, werden im BBSR neben den gewohnten flächentreuen Kartenprojektionen auch sogenannte Kartogramme verwendet – unter anderem präsentiert das interaktive Kartenmodul unter *www.raumbeobachtung.de* etwa 90 Indikatoren auf beide Darstellungsweisen. Die flächentreue Darstellung zeigt, wo es bezüglich der Landfläche der Bundesrepublik hohe oder niedrige Ausprägungen eines Merkmals gibt. Die bevölkerungsproportionale Darstellung zeigt, wie viele Menschen alltäglich den Überfluss oder Mangel eines Gutes, eine gute oder schlechte Versorgung, eine vielfältige oder eintönige Umgebung etc. erleben.

Die bevölkerungsproportionale Darstellung im Kartogramm lenkt den Blick nicht nur auf den Stellenwert der (großen) Städte. Deutlich wird zudem, dass eine Differenzierung innerhalb der Städte auch aus einer übergeordneten Perspektive sinnvoll und wünschenswert ist. Ohne weitere Untergliederung zeigt das Kartogramm, dass beispielsweise die Alltagserfahrung einer stark internationalisierten Gesellschaft – gemessen am Ausländeranteil – für die Bewohnerinnen und Bewohner der großen Großstädte Standard ist und dass diese Erfahrung viel mehr Menschen teilen, als es die flächentreue Karte erahnen lässt. Wenn zudem für die Städte auch noch die Stadtteilausprägungen abgebildet werden, ist unter anderem erkennbar, dass diese Erfahrung einer internationalisierten Gesellschaft in Ostberlin auch 20 Jahre nach dem Mauerfall eine andere ist als in Westberlin. Dies führt mich zu einem weiteren Aspekt, warum (kleinräumige) Stadtbeobachtung aus Bundesperspektive wichtig ist.

Stadt ist nicht gleich Stadt – und Stadtteil nicht gleich Stadtteil

So vielfältig wie die Menschen, so vielfältig sind die Städte in Deutschland. Zum Beispiel gab es in einer ganzen Reihe ostdeutscher Städte laut Zensus 2011 keine Ausländer – in der Großstadt Offenbach am Main hatten mehr als 28% der Bevölkerung keine deutsche Staatsbürgerschaft. Insofern sind keine generalisierenden Aussagen über das Leben in deutschen Städten zu machen, ohne gewisse Rahmenkriterien zu nennen. Im BBSR unterscheiden raumbezogene Analysen auf Gesamtstadtebene deshalb die Städte nach Stadt- und Gemeindetyp, regionaler Lage, Wachstum/Schrumpfung oder nach einer ganzen Reihe weiterer analytischer Raumtypen.

Die Unterschiedlichkeit der Städte setzt sich auf der Ebene der Stadtteile fort. Das kann den baulichen Bestand genauso betreffen wie die Zusammensetzung der Bevölkerung oder die Infrastrukturausstattung. Derartige Unterschiede haben – wie wir es alle aus unserer Anschauung kennen – Auswirkungen auf die Atmosphäre in einer Stadt, in einem Stadtteil, in einer Nachbarschaft und auf ihre unterschiedlichen Öffentlichkeiten. Solches wirkt wiederum auf bestimmte Gruppen Außenstehender anziehend oder abweisend, so dass sich manche Quartiere im Lauf der Jahre stark verändern und andere relativ gleich bleiben. Beispielsweise gibt es für Berlin Analysen über sogenannte In-Quartiere, deren Aufstieg meist im Zusammenhang mit der Verdrängung alteingesessener Bevölkerung diskutiert wird.

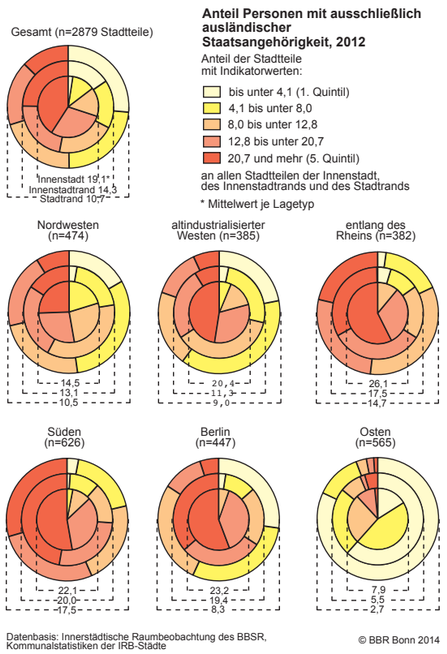
Im hier ausgewählten Kartogramm mit der Verteilung des Indikators Ausländeranteil zeigt sich selbst beim deutschlandweiten Vergleich noch weit mehr als nur die diesbezüglich fortbestehende Teilung der Stadt Berlin in einen West- und einen Ostteil mit entsprechend verschiedenen Alltagserfahrungen. So weist München in allen Stadtteilen einen vergleichsweise hohen Ausländeranteil auf – aber selbst dort sind die Anteile in Stadtrandlagen etwas geringer. In Stuttgart haben die Stadtteile des Stadtrandes sogar niedrigere Ausländeranteile als die angrenzenden Kreise. In Hamburg oder Dortmund fällt hingegen die Nord-Süd-Spaltung hinsichtlich dieses Indikators auf.

Das überregionale Interesse an einer kleinräumigen Stadtbeobachtung und -analyse richtet sich also zum einen auf starke innerstädtische Differenzierungen, die – wie im Falle von Gentrifizierungs-/Verdrängungsprozessen – zu deutschlandweit heftig diskutierten Problemen führen können. Zum anderen hören Städte nicht an ihren administrativen Stadtgrenzen auf. Die Situation in Stadtrandlagen sieht häufig genauso aus wie die in der angrenzenden Nachbargemeinde. Solches ist nicht zu erkennen, wenn Daten nur für den Durchschnitt der Gesamtstadt zur Verfügung stehen.

Verschiedene Ebenen für die vergleichende Stadtbeobachtung

Die vergleichende kleinräumige Stadtbeobachtung im BBSR beruht auf der „Innerstädtischen Raumbeobachtung" (IRB). Unter demselben Namen agiert ein Kooperationsprojekt aus BBSR und derzeit 51 deutschen Städten, die ihre Stadtteildaten in einen IRB-Datenkatalog einstellen. Die rund 21,3 Mio. Einwohner dieser IRB-Städte repräsentieren gut 80% der deutschen Großstadtbevölkerung und ein Viertel der Bevölkerung der Bundesrepublik. Seitens der IRB-Städte wurden die jährlich zu sammelnden Merkmale (rund 400) und innerstädtische Beobachtungseinheiten (rund 3.000 Stadtteile bzw. Ortsteile) festgelegt. Für den Städtevergleich wurde zudem eine weitere räumliche Ebene eingezogen – eine Lage-Typisierung der Stadtteile: So wird in den meisten IRB-Analysen des BBSR zwischen Innenstadt, Innenstadtrand (zusammen: Innere Stadt) und Stadtrand (Äußere Stadt) unterschieden.

Für den hier gewählten Beispielindikator Ausländeranteil kann so Folgendes festgestellt werden: Die Anteil von Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft lag zum Jahresende 2012 in den IRB-Städten bei durchschnittlich 12,9%. Der Anteil variiert je nach regionaler Einbettung der Städte zwischen durchschnittlich 4,2% in den ostdeutschen (ohne Berlin) und 19,9% in den süddeutschen IRB-Städten. Die Abbildung mit den Tortendiagrammen zeigt darüber hinaus, dass sich Ausländer deutlich häufiger in Stadtteilen der Innenstadt und seltener zum Stadtrand hin ansiedeln.



Datenbasis: Innerstädtische Raumbeobachtung des BBSR, Kommunalstatistiken der IRB-Städte

© BBR Bonn 2014

Als Interpretation ist dazu zu sagen, dass dies einerseits einem üblichen Mobilitätsverhalten entspricht: Wer neu in eine Stadt kommt, orientiert sich eher am Stadtzentrum. Andererseits bilden sich darin Gebäudestruktur und Eigentumsverhältnisse in großen Städten ab, denn die von Neuankömmlingen zunächst gesuchten Mietwohnungen finden sich vor allem in Wohngebieten der Inneren Stadt, während Stadtrandlagen verbreitet durch eigentümergenutzte Ein- und Zweifamilienhäuser geprägt sind.

Der Fokus der Bundespolitik auf das Stadtquartier

Zu den obersten Zielen der Raumordnung und der Raumordnungspolitik zählt, einen Ausgleich zwischen negativen und positiven Entwicklungen in allen Regionen Deutschlands – auch zwischen den Städten – zu schaffen als Voraussetzung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Stadtquartiere und Stadtteile stehen ähnlich im Fokus einer Stadtentwicklungspolitik des Bundes. Auch hier ist extremen Ungleichgewichten entgegenzuwirken, um Lebenschancen der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zu wahren. Insofern richtet sich der überregionale Blick in die Stadt hinein auf Unterschiede zwischen den Quartieren – und der Blick auf die Stadtrandsituationen auf die Ähnlichkeiten zum städtischen Umland.

Aus einer überregionalen Bundesperspektive reichen Ergebnisse kleinräumiger Analysen wie die hier beispielhaft vorgestellten aus, um eine differenzierende und zugleich verallgemeinerte Informationsgrundlage zu entwickeln und fortzuschreiben. Sie finden ihre Verwendung zum Beispiel in der Ausgestaltung von Städtebauförderprogrammen oder – aktuell diskutiert – für den Einsatz von Sondermitteln im Fall der besonders stark von Zuwanderung angesteuerten Kommunen oder für die Umsetzungsregeln der Mietpreisbremse. Eine konkrete Ausgestaltung vor Ort im Stadtquartier kann in jedem Fall aber auch zukünftig nur in den Kommunen selbst vorgenommen werden, denn dazu bedarf es wesentlich genauerer Ortskenntnis als es einer überregionalen Sichtweise möglich ist.