

### Funktionen der Innerstädtischen Raumbeobachtung: Perspektive der Kommunen und des Bundes

Andrä, Diana; Göddecke-Stellmann, Jürgen; Müller, Cornelia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Andrä, D., Göddecke-Stellmann, J., & Müller, C. (2023). Funktionen der Innerstädtischen Raumbeobachtung: Perspektive der Kommunen und des Bundes. *Stadtforschung und Statistik : Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, 36(1), 59-64. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-86679-7>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Diana Andrä, Jürgen Göddecke-Stellmann, Cornelia Müller


# Funktionen der Innerstädtischen Raumbewachung

## Perspektive der Kommunen und des Bundes

*Die Innerstädtische Raumbewachung (IRB) ist ein Kooperationsprojekt zwischen mehr als 50 Städten und dem BBSR. Die in dieser Kooperation erstellte Datensammlung ermöglicht überlokale innerstädtische Vergleiche. Das Projekt steht in der Tradition der Sozialindikatorenbewegung und will eine empirische Grundlage für die Beschreibung von gesellschaftlichen Strukturen und deren Veränderung in den beteiligten Städten schaffen. Die ursprünglichen Motive für die Entwicklung der IRB sind heute noch aktuell. Als Dauerbeobachtungssystem erfüllt sie verschiedene Funktionen für die Ressortforschung des Bundes wie für die vielseitig geforderte Kommunalstatistik.*


### Diana Andrä

Diplom-Statistikerin, Leiterin des Fachbereichs Statistik der Stadt Dortmund

 [dandrae@stadtdo.de](mailto:dandrae@stadtdo.de)


### Jürgen Göddecke-Stellmann

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn. Aufgabenschwerpunkte: kleinräumige Stadtbeobachtung, Monitoring der Städtebauförderung

 [juergen.goeddecke@bbr.bund.de](mailto:juergen.goeddecke@bbr.bund.de)

### Cornelia Müller

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn. Aufgabenschwerpunkte: kleinräumige Stadtbeobachtung, wissenschaftliche Begleitung von Projekten zur Stadtentwicklung

 [cornelia.mueller@bbr.bund.de](mailto:cornelia.mueller@bbr.bund.de)

### Schlüsselwörter:

Innerstädtische Raumbewachung – kleinräumiger Städtevergleich – Monitoring – Kommunalstatistik – Politikberatung

Die Innerstädtische Raumbewachung (IRB) ist eine kommunalstatistische Datenbasis mit einer Vielzahl von Merkmalen auf untergemeindlicher Ebene. Die Ursprünge der Innerstädtischen Raumbewachung reichen zurück bis ins Jahr 1986. Nach intensiven Gesprächen haben der Deutsche Städtetag (DST), der Verband Deutscher Städtestatistiker (VDSt), der KOSIS-Verbund, das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und die damalige Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) die Grundlagen für eine Zusammenarbeit zum Aufbau einer vergleichenden kommunalstatistischen Datenbasis – der sogenannten Innerstädtischen Raumbewachung – gelegt und die Prinzipien der Zusammenarbeit in einem Kooperationsvertrag geregelt (Böltken et al. 2007, S. 9). Mit dem Aufbau der IRB war das Ziel verbunden, eine Datenbasis auf Stadtteilebene zu schaffen, um überlokale innerstädtische Vergleiche zu ermöglichen. Die Motivation, das Projekt anzugehen, war für die einzelnen Projektpartnerinnen und -partner durchaus unterschiedlich. Den Kommunen lag daran, über diesen Weg die Grundlagen für eine harmonisierte stadtübergreifende Datenbasis zu legen. Die BfLR wollte mit der IRB das System der Laufenden Raumbewachung (LRB) um eine kleinräumige Komponente für die Großstädte in Deutschland abrunden, um für stadtpolitische Fragestellungen über eine kleinräumig differenzierte Datenbasis zu verfügen (Göddecke-Stellmann et al. 2021, S. 99).

Wie ordnen Kommunen und das BBSR als Nachfolgeorganisation der BfLR das Projekt aus heutiger Sicht ein und was ist aktuell wichtig in der Weiterentwicklung? Bevor auf diese Fragen näher eingegangen werden soll, sind zwei Aspekte näher zu beleuchten: Der erste Aspekt bezieht sich auf die konstruktive Ausrichtung der IRB als gesellschaftliches Dauerbeobachtungssystem, der zweite Aspekt greift eine spezifische Funktion solcher Beobachtungssysteme auf: den Nutzen für die Politikberatung.

## Gesellschaftliche Dauerbeobachtung

Beobachtungssysteme wie die IRB stehen in der Tradition der Sozialindikatorenbewegung und sind auf eine gesellschaftliche Dauerbeobachtung ausgerichtet. Zapf (1977, S. 12), hat als einer der führenden Soziologen seiner Zeit in der gesellschaftlichen Dauerbeobachtung und der Wohlfahrtsmessung die beiden Hauptfunktionen der Sozialberichterstattung gesehen. Es ging ihm und anderen Vertreterinnen und Vertretern der Sozialindikatorenbewegung um die Analyse des sozialen Wandels, mit

dem Ziel, politisch rationaler in gesellschaftliche Wandlungsvorgänge gestaltend eingreifen zu können. Aus heutiger Sicht mag dieser Ansatz ein wenig naiv wirken. Im historischen Kontext aber zeigt er an, wie sehr durch veränderte technologische Entwicklungen, insbesondere die Steigerung der Leistungsfähigkeit damals moderner Computer (Krupp 2007, S. 2), die Erwartungen in den Sozialwissenschaften gestiegen sind, mit geeigneten Indikatoren und adäquaten Erklärungsmodellen die Politik in die Lage zu versetzen, die „richtigen“ Entscheidungen zu treffen. Die Laufende Raumbbeobachtung des BBSR steht in dieser Tradition genauso wie das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), das heute wohl zu den erfolgreichsten sozialwissenschaftlichen Projekten zählt (Krupp 2007, S. 5–6).

Der ressourcenbeanspruchende Betrieb und die kontinuierliche Weiterentwicklung sind kein Selbstzweck. Solche Informationssysteme müssen einen erkennbaren Nutzen für die Auftraggebenden und die Öffentlichkeit aufweisen. Der Nutzen lässt sich daran ablesen, ob und inwieweit sie ihre Funktion erfüllen. Eine zentrale Funktion ist, Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger – ganz gleich ob auf kommunaler oder auf Bundesebene – mit relevanten Informationen zu versorgen und damit eine Unterstützung bei der Entscheidungsfindung anzubieten. Diese Politikberatungsfunktion stellt einige Anforderungen, auf die im Folgenden näher eingegangen werden soll.

## **Politikberatung und Entscheidungsunterstützung**

Unter dem Begriff Politikberatung kann man sehr unterschiedliche Dinge fassen. Es kann sich dabei um die Arbeit hochrangig besetzter Kommissionen und ausgewählter Einzelpersonen mit direktem Zugang zur politischen Spitze handeln oder aber auch jede Entscheidung zur Ableitung einer Maßnahme auf der Arbeitsebene umfassen, in die regelmäßig Ressortforschungseinrichtungen, wie das BBSR oder die Kommunalstatistik, aber auch privatwirtschaftlich agierende Consultingfirmen einbezogen sind. Politikberatung findet (täglich) auf unterschiedlichen Ebenen, mit unterschiedlichem Beratungsanspruch und -bedarf, mit unterschiedlichen Zielen und gegenseitigen Nutzenerwartungen zwischen den beteiligten Akteuren statt. Im „Normalbetrieb“ der öffentlichen Verwaltung hilft die Statistik dabei, vielfältige „Alltagsprobleme“ beim Verwaltungshandeln mit empirischen Grundlagen zu versorgen, Sachargumente (der Politik) mit Zahlen zu unterlegen, aber auch zu widerlegen. Ganz allgemein gesprochen, sollen statistische Informationen und darauf beruhende Analysen „hilfreiche“ Informationen für die Politik bereitstellen.

Mit steigender Komplexität der Gesellschaft und wachsender Veränderungsdynamik geht ein zunehmender Bedarf an wissenschaftsbasierter Politikberatung einher (Bundesregierung 2007, S. 3). Dauerbeobachtungssysteme kombiniert mit Sach- und Ortskenntnis in den Kommunen und dem Bund sind ein Instrument, der Politik mit den „Bordmitteln“ der Verwaltung zur Seite zu stehen. Damit aber diese internen Mittel Wirkung erlangen, muss dieses Beratungswissen nach Weingart und Lentsch (2008, S. 17) zugleich sachlich richtig und belastbar sowie politisch nützlich und realisierbar sein.

Deshalb sehen Weingart und Lentsch (2008, S. 50) eine doppelte Anforderung an die wissenschaftliche Politikberatung und führen hierzu das Konzept epistemischer und politischer Robustheit ein.

Epistemische Robustheit ist gegeben, wenn eine wissenschaftliche Aussage – in der Wissenschaft – Geltung beanspruchen kann. Im Kern geht es um die Qualität des in den Beratungsprozess eingebrachten Wissens und die Akzeptanz der Aussagen innerhalb der relevanten scientific communities. Interpretationsspielräume sollten soweit wie möglich eingengt sein, damit konkurrierende wissenschaftliche Argumentationsketten teilweise oder ganz ausgehebelt werden können (Weingart und Lentsch 2008, S. 50). Wenn Empfehlungen oder Ratschläge an die Politik mit anderen wissenschaftlich generierten Herleitungen leicht widerlegt werden können, wäre ihr Nutzen im politischen Kontext praktisch wertlos.

Politische Robustheit bezieht sich dagegen auf die Akzeptabilität und damit die politische Umsetzbarkeit der Empfehlungen. Hierin spiegelt sich ein Spannungsverhältnis wider, in dem sich jede Form der wissenschaftlichen Politikberatung bewegt. Wissenschaftliche Erkenntnisse sind nicht unumstößliche letzte Wahrheiten. Sie bilden einerseits den aktuellen Erkenntnisstand ab und entwickeln sich mit jedem Erkenntnisfortschritt weiter, andererseits werden sie in gesellschaftlichen und politischen Diskursen bewertet und interpretiert. Die Erfahrung zeigt, wie unterschiedlich selbst relativ eindeutig erscheinende wissenschaftliche Erkenntnisse ausgelegt und eingeordnet werden.<sup>1</sup>

Das in den Beratungsprozess eingebrachte Wissen erlangt politische Robustheit, wenn es in legitimierten Verfahren geprüft und mit den Werten und Interessen der eingebundenen Gruppen und Akteure in Deckung gebracht wird. Die politische Umsetzbarkeit muss gesichert sein, damit der Auftraggeber – die Politik – auch in die Lage versetzt wird, die erarbeiteten Vorschläge im weiteren politischen Verfahren erfolgreich einbringen zu können.

## **Kommunalstatistik zwischen Datenmanagement, allumfassender Informationsdienstleisterin und Stadtforschung**

Die Kommunalstatistik ist die Daten-, Informations- und Statistikdienstleisterin vor Ort. In Städten, Kreisen und Gemeinden sind dafür seit Jahrzehnten abgeschottete Statistikstellen aktiv. Sie haben Datenzugriffe und Möglichkeiten der statistischen Datenverarbeitung zum Zwecke der kommunalen Planung und Steuerung. Dafür führen sie selbst Befragungen durch, verarbeiten und qualifizieren Verwaltungsdaten, nutzen Einzeldaten der Statistiken des Bundes und der Länder, um den lokalen Bedarf an Daten und Informationen zu erfüllen.

Kommunale Statistikstellen bedienen die Informationsbedürfnisse der Kommunalpolitik und -verwaltung. Sie tragen nicht nur Daten zusammen, speichern sie und bereiten sie auf, kommunale Statistikstellen sind auch wichtige Akteure in der Stadtforschung und erfüllen die Informationsbedürfnisse der Öffentlichkeit in aktuellen Präsentationsformen. Sie sind somit essenzieller Dienstleister bei der Ausgestaltung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen.<sup>2</sup>

Den Kommunen fallen im Rahmen ihres eigenen sowie des vom Staat übertragenen Wirkungskreises unterschiedlichste Aufgaben zu wie Soziales, Bildung, Freizeit, Kultur, Wirtschaftsförderung, Ver- und Entsorgung, Umwelt. Für die Bewältigung dieser Aufgaben, zur Planung und örtlichen Steuerung, bedarf es Informationen über die lokale Situation sowie datenbasierter Entscheidungen.

Kommunale Statistikstellen sind dabei „nah dran“ am Geschehen. Ihnen ist es möglich, die lokale Maßnahmenfestlegung durch geeignete Monitorings und statistische Auswertungen und Analysen mit ihrer Kenntnis vor Ort sehr gut zu unterstützen. Denn die grundgesetzlich bestimmte, umfassende Verantwortung der Kommunen für das Gemeinwohl vor Ort erfordert kleinräumig differenzierte Informationen: Diese Notwendigkeit wird verstärkt durch die wachsenden Anforderungen an eine moderne Stadtentwicklung, die alle Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge umfasst. Dafür pflegen die Statistikstellen die sogenannte kleinräumige Gliederung, die es unterhalb der Stadtgrenzen ermöglicht, kleinräumig und in einem nachvollziehbaren statistischen Vergleichsrahmen zeitliche Entwicklungen nachzuvollziehen bzw. aufzudecken. Kleinräumige Datenbereitstellung und differenzierte Informationsaufbereitung sind besonders im Zeitverlauf für Planungs- und Entscheidungsprozesse unabdingbar. So können gewünschte Aufwertungsprozesse im Rahmen von Stadterneuerungsverfahren auf der einen Seite und der Verdrängung von Bevölkerung durch Gentrifizierung auf der anderen Seite nur mit Hilfe kleinräumiger Daten analysiert und unterschieden werden. Die Ermittlung der Wohnungsdaten und die Fortschreibung der Bautätigkeit an der Adresse sind notwendige Grundlagen u. a. für die Erstellung des gesetzlich vorgeschriebenen qualifizierten Mietspiegels. Und auch umwelt-, bildungs- und gesundheitspolitische Maßnahmen beruhen auf dem Fundament kleinräumig analysierter Daten. Sie werden vor Ort für die Fachverwaltungen räumlich und zeitlich anlassbezogen ausgewertet und in kontinuierlichen Beobachtungssystemen vergleichbar zur Dauerbeobachtung auf Bundesebene bereitgestellt. Für die Kommunalstatistik steht dabei – im Gegensatz zum BBSR – weniger im Fokus, politische Robustheit zu gewährleisten. Die Maßnahmenempfehlung wird lokal durch die Fachplanungen erarbeitet. Kommunalstatistik liefert das Daten- und Auswertungsfundament dafür. Kommunalstatistik ordnet lokale Phänomene und Besonderheiten ein.

Zunehmend wurden und werden die Auswertungen als Dashboards nach individuellen Wünschen der Nutzerinnen und Nutzer und mit differenzierten Zugriffsrechten für die einzelnen Steuerungsebenen angeboten. Die Aktualität der Daten spielt dabei eine wichtige Rolle. Durch die automatisierte Anbindung verschiedener Datenquellen gelingt hier eine höhere Schnelligkeit. Dies spielt insbesondere eine Rolle, wo die Auswertungen im Sinne einer Antennenfunktion frühzeitig auf Veränderungen hinweisen sollen. Es bleibt der von jeher hohe Aufwand, durch statistische Qualitätssicherungsverfahren aus Daten tatsächlich nutzbare Informationen abzuleiten und in den unterschiedlichen Visualisierungsformen anzubieten.

Erkennbar steigt auch der Bedarf der Nutzerinnen und Nutzer, Erkenntnisse in wenigen prägnanten Sätzen präsentiert zu erhalten. Das kostet Zeit und gutes Know-how, um dies inhaltlich korrekt und adressatengerecht zu erfüllen.

Auch in den Kommunen ist die Evaluation und Messbarkeit des Erfolgs kommunalpolitischer Maßnahmen gefragt: So wird zum Beispiel in Dortmund über die „Bürger\*innenbefragung“ und ein Kennzahlensystem (sogenannter wirkungsorientierter Haushalt) fortlaufend die Effektivität der eingesetzten Ressourcen und der ergriffenen Maßnahmen überprüft. Diese Informationen stehen der Stadtbevölkerung öffentlich zur Verfügung.

Weiterhin steigt der Bedarf, neben der rein deskriptiven Beschreibung von Entwicklungen, analytisch und mit statistischen Auswertungsverfahren unterlegt tiefergehend Erkenntnisse aus dem kommunalen Datenschatz zu ziehen. Beispiele dafür sind Wählerwanderungsberechnungen, Prognoserechnungen etc.

Pflicht und Kür lassen sich hier nicht mehr so leicht auseinanderhalten. Die gestiegenen Datenbedarfe und die gezeigten Entwicklungen erfordern eine kontinuierliche Weiterentwicklung des statistischen, analytischen und technischen Know-hows in den Statistikstellen. Vielerorts löst man sich bereits von den klassischen Produkten, wie einem statistischen Jahrbuch. Dennoch ist auch weiterhin das breite Portfolio an Fachlichkeit gefragt, für das diese Veröffentlichungsform steht. Kommen mancherorts dann noch klassische Organisationsaufgaben dazu, wie die Durchführung von Wahlen oder der aktuell durchgeführte Zensus, werden abgeschottete Statistikstellen zeitweise stillgelegt, um nach Bewältigung der Sonderaufgabe wieder reaktiviert zu werden. Die Datenanfragen reißen aber während dieser Zeiten nicht ab. So ist eine Dauerpriorisierung zwischen analytischen Aufgaben, statistischer Beratung, Erfüllung eiliger Datenanfragen, dem Aufbau und der Sicherung stabiler Datenmanagementlösungen (Datenbanken, Data Warehouses) Alltag in den kommunalen Statistikstellen.

Leichter Zugriff und Nutzen des kleinräumigen und vergleichenden Informationspotentials sind darum aus Sicht der Kommunalstatistik wichtige Weiterentwicklungsanforderungen an die IRB. Der zentral gesammelte Datenschatz bietet Potential für den schnellen städteübergreifenden Erkenntnisgewinn, wenn er kleinräumig vergleichend und technisch unterstützt angeboten wird. Die langen Zeitreihen – in fachlicher und gleichzeitig räumlicher Tiefe – erleichtern eine Positionsbestimmung und ermöglichen es, Besonderheiten zu erkennen. Damit ist es möglich, die Fachplanungen begleitend zu Frühwarnsystemen zu unterstützen und gleichsam für die Politikberatung unterschiedliche Entwicklungen beschreib- und erklärbar zu machen.

## Die Funktion der Ressortforschung

Im Jahr 2020 betragen die Bundesausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) ca. 20,7 Mrd. Euro, wobei die Mittel des Bundes für die Durchführung von FuE in Bundeseinrichtungen mit Forschungs- und Entwicklungsaufgaben etwa 1,4 Mrd. Euro betragen (Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 2022, S. 54–55). Die Ressortforschung soll aktuelle gesellschaftliche, technologische und wirtschaftliche Fragestellungen aufgreifen, wichtige Herausforderungen für die Gesellschaft von morgen erkennen und Handlungsoptionen für staatliche Maßnahmen erarbeiten (Bundesregierung 2007, S. 3).

Insbesondere der Vorlaufforschung wird im 2007 veröffentlichten Konzept der modernen Ressortforschung eine besondere Bedeutung beigemessen. So soll die Ressortforschung Themen aufgreifen, die (noch) keinen akuten Handlungs- oder Regelungsbedarf seitens der Politik erkennen lassen, also noch keine nennenswerte politische Relevanz aufweisen, aber für die Gesellschaft zukünftig bedeutsam werden könnten. Der Ressortforschung wird implizit eine „Antennenfunktion“ zugeschrieben.

Dies ist aber nur eine Funktion. Auf Basis einer breiten Analyse der Ressortforschung kommen Weingart und Lentsch (2008, S. 169–172) zu einem Bündel formaler Funktionen der Ressortforschung, die sich aus den spezifischen Anforderungen an sie ergeben:

- Monitoring und wissenschaftliche Dauerbeobachtung. Diese Funktion erfordert die kontinuierliche wissenschaftliche Analyse relevanter Phänomene in einem Politikfeld sowie die Generierung von Hintergrundinformationen.
- Frühwarn- oder Antennenfunktion. Wichtig ist das frühzeitige Erkennen neuer Entwicklungen sowie potentieller Risiken und Gefährdungen und sich daraus ableitender politischer Handlungsbedarf.
- Wissenschaftliche Beratung für die Politikgestaltung und Implementierung. Angesprochen sind hier u. a. Problemfeldanalysen und Entwicklung spezifischer Problemlösungen für neuartige Probleme, Vorhalten kurzfristig abrufbarer Expertise und Informationen und die sog. Vorlaufforschung.
- Beratung für Regulierung und Kontrolle. Hierunter fallen Beratungsleistungen wie die Risikobewertung oder Vorschläge für die Festlegung von Standards im Rahmen pränormativer Forschung.
- Evaluation und Vollzugskontrolle. Wissenschaftliche Analyse der Wirkungen politischer Maßnahmen.
- Aufklärung und Information der Öffentlichkeit. Dies verlangt forschungsbasierte Beratungsleistungen (bspw. Verbraucher- oder Gesundheitsinformationen).

Die dargestellte Bandbreite der Aufgabenstellung bildet sich in ihrer Gänze höchst wahrscheinlich in keinem Ressortforschungsinstitut ab. Qua Zuständigkeit und Aufgabenprofil der jeweiligen Ressortforschungseinrichtung ergeben sich spezifische Schwerpunkte bei den o. g. Funktionen. Das BBSR kann enger in Verbindung zu den Funktionen Dauerbeobachtung und Wirkungskontrolle gebracht werden. Mit Einschränkungen könnte dies auch für das Thema Antennenfunktion gelten.

Wie im Konzept der modernen Ressortforschung (Bundesregierung 2007, S. 4) dargelegt, weist die Ressortforschung spezifische Qualitäten gegenüber anderen Forschungseinrichtungen auf. Eine liegt in der kurzfristig abrufbaren wissenschaftlichen Kompetenz. So sind die Ressortforschungseinrichtungen in der Lage, schnell und mit tragbaren Einschränkungen eine fundierte wissenschaftliche Expertise bei akuten Anfragen durch die Ministerien einbringen zu können. Diese kurzen Reaktionszeiten wären mit externen Partnerinnen und Partnern nicht realisierbar. Ferner wären privatwirtschaftlich organisierte Beratungsunternehmen, aber auch die allermeisten wissenschaftlichen Einrichtungen, kaum in der Lage, langfristig an-

gelegte Fragestellungen kontinuierlich bearbeiten zu können. Gerade der ressourcenbindende Betrieb von Dauerbeobachtungs- oder Monitoringsystemen lässt sich i. d. R. nur in Strukturen öffentlicher Einrichtungen über Jahre (und bisweilen Jahrzehnte) hinweg abgesichert betreiben. Und schließlich folgt aus der mehr oder weniger engen Einbindung in Regierungshandeln eine besondere Fähigkeit der Ressortforschung, nämlich Wissenschaft, Politikberatung und Vollzug miteinander verknüpfen zu können.

## **Ressortforschung und Politikberatung im BBSR**

Das Profil und die fachliche Ausrichtung der jeweiligen Ressortforschungseinrichtung werden letztlich durch das übergeordnete Ministerium festgelegt. Dies gilt auch für das BBSR, das als nachgeordnete Behörde dem Bauministerium zugeordnet ist. Insofern ist das BBSR, auch wenn es ein wissenschaftlich unabhängiges Institut ist, abhängig von den Anforderungen und Vorgaben des übergeordneten Ministeriums.

Das BBSR ist zuletzt 2016 durch den Wissenschaftsrat (WR) evaluiert worden. Zuvor wurde der wissenschaftliche Bereich des BBSR als Vorläufereinrichtung des BBSR 2006 erstmals einer von der Bundesregierung angestrebten Evaluation unterzogen. Beiden Gutachten von 2006 und 2016 lagen umfangreiche Materialsammlungen auf Basis der Vorgaben des WR zugrunde, die weitgehende Transparenz in die praktische Arbeit des BBSR/BBSR gaben (bspw. Übersichten zu Vorträgen und Veröffentlichungen, Stellenpläne etc.). Ferner wurden die formalen Grundlagen (Erlasse) herangezogen, Interviews geführt, u. a. m.

In der Summe schneidet das BBSR bei der Beurteilung seiner wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit durch den WR eher durchschnittlich ab, was nach Einschätzung des WR auch auf eine Überfrachtung des BBSR mit „artfremden“ Aufgaben zurückzuführen ist. Dieser zuletzt genannte Trend hat sich in den letzten Jahren sogar noch verstärkt, wenngleich zu vermerken ist, dass dies zu einem enormen Stellenzuwachs geführt hat. Der WR (2017, S. 10) erkennt aber auch an, dass das BBSR über hochwertige Datensätze verfügt, die es verstärkt selbst wissenschaftlich auswerten sollte.

Die IRB als Teilbaustein der Raumbbeobachtung im BBSR ist für den Bund die einzige Möglichkeit, zumindest für die Großstädte kleinräumige Wandlungsprozesse und ihre Auswirkungen zu untersuchen. Nun ist die nationale Stadtpolitik nicht nur auf Themen ausgerichtet, die sich durch die IRB gut abbilden lassen. Auch ist die nationale Stadtentwicklungspolitik nicht nur auf die Großstädte, die typischen IRB-Städte, beschränkt. Ohne die IRB wäre der Bund in zentralen stadtentwicklungspolitischen Fragestellungen aber „blind“ oder er müsste sich die notwendigen Informationen über andere, zumeist viel aufwändigere, Wege beschaffen. Ergebnisse der IRB sind in verschiedene Veröffentlichungen eingegangen. Auch BBSR-interne Papiere bzw. Papiere für das Bauministerium stützen sich auf Analysen der IRB. Insofern hilft die IRB dabei, anekdotische Evidenz zumindest in Teilbereichen durch empirische Evidenz zu ersetzen, wenngleich hier noch erhebliche Steigerungsmöglichkeiten erscheinen.

## Nutzensteigerung der IRB

Eine wesentliche Anforderung an Forschung ist es, zeitnahe und kommunizierbare Erkenntnisse zu produzieren. Für die Stadtforschung gelten diese beiden Anforderungen besonders, da sich in Städten gesellschaftliche Herausforderungen früh zeigen und in ihrer Dringlichkeit besonders hervorzuheben sind (Eckardt 2014, S. 2).

**Aktualität:** In der Kommunalstatistik wird in der Regel mit monatlich oder jährlich aktualisierten Datensätzen gearbeitet, die einen hohen Qualitätsstandard erfüllen müssen und daher zahlreiche Prüfschritte durchlaufen. Der Zeitplan der IRB sieht vor, dass Mitte des Jahres die Datenabfrage für das vorangegangene Jahr startet. Bis alle Datenlieferungen eingetroffen und nochmals geprüft worden sind, dauert es in der Regel mehrere Monate. Der vollständige Datensatz für das Jahr 2021 liegt so Anfang 2023 vor. Dieses Verfahren kann zeitlich kaum optimiert werden. Damit hat die IRB den Nachteil, dass plötzlich auftretende Entwicklungen wie die Pandemie (Auswirkung auf Sterblichkeit, Wanderungen, SGB II) oder große Fluchtbewegungen aus dem Ausland infolge eines Krieges, wie zuletzt aus der Ukraine, erst mit einem gewissen Zeitverzug durch die Datensammlung abgebildet werden können (siehe auch: Gutfleisch und Sturm 2013, S. 485). Diese Herausforderung stellt sich jedoch bei allen Daten aus der amtlichen Statistik.<sup>3</sup>

**Kommunizierbarkeit/Vermittelbarkeit:** Städte sind komplexe Systeme. Entwicklungen hängen von zahlreichen Einflussfaktoren ab und wirken sich unterschiedlich zwischen und innerhalb der Städte aus. Die Stärke der IRB ist, diese Zusammenhänge abbilden zu können.

Der große Vorteil der IRB liegt in der gesellschaftlichen Dauerbeobachtung und damit dem Erkennen und Einordnen mittel- und langfristiger Entwicklungstrends (s. o.). Stärker nutzbare Potenziale weist die IRB nach innen und außen auf:

### a) Nutzen nach innerhalb der Kooperationsgemeinschaft

Dem BBSR und vielen Kommunen ist das große Potenzial des vergleichenden kleinräumigen Datensatzes der IRB bewusst. Eine regelmäßige Nutzung der IRB-Daten erfolgt bislang weniger, häufig aufgrund eingeschränkter Ressourcen. Um das zu verändern, wurde vom BBSR, einigen Städten und KO.R ein Projekt angestoßen: Der zentral gesammelte Datensatz der IRB soll in seinen Potentialen auch kleinräumig vergleichend weitergehend erschlossen werden. Jede beteiligte Kommune soll eine einfache Möglichkeit haben, Ableitungen aus langen, vergleichenden Zeitreihen – in fachlicher und gleichzeitig räumlicher Tiefe – und vergleichend über eine Auswahl an Städten mit ähnlichen Ausgangslagen, vergleichbarer Dynamik, räumlichem oder z. B. anhand der Einwohnerzahl vergleichbarem Rahmen zu treffen. Ziel ist, ausgewählte Ergebnisse bzw. „strategisch“ wertvolle Auswertungen in Form eines Dashboards zur Verfügung zu stellen, ohne dass einzelne Städte jeweils selbst viele Ressourcen dafür einsetzen müssten (Abb. 1).

Zukünftige Potentiale sieht das BBSR auch in der Verschneidung der IRB- mit den SOEP-Daten. In der Ressortforschung kann es sehr wertvoll sein, Auswertungen der IRB-Daten um Analysen aus Befragungsdaten zu ergänzen, um Ergebnisse zu validieren sowie zu erweitern.

### b) Nutzen nach außerhalb in Wissenschaft und Öffentlichkeit

Für Universitäten sowie andere Forschungseinrichtungen besteht die Möglichkeit, die IRB-Daten auf Basis einer Nutzungsvereinbarung für Projekte zu erhalten. Die Einzigartigkeit der IRB findet in der Wissenschaft mittlerweile vermehrt Resonanz. Das zeigt sich in der Häufigkeit von Datenanfragen, der Art der anfragenden Institutionen (z. B. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) sowie der angewandten wissenschaftlichen Methodik (statt deskriptiver Analysen werden z. B. Mehrebenenanalysen durchgeführt). Interessant ist für viele Forschende auch die Möglichkeit, georeferenzierte Daten zu erhalten (Göddecke-Stellmann et al. 2021, S. 99). Kein

Abbildung 1: Dashboard „Stadtvergleich“ (Quelle: Stadt Dortmund)



Ziel für das Projekt IRB ist es, ein Angebot für Journalismus oder Öffentlichkeit zu schaffen. Gemäß der Vereinbarung zwischen dem BBSR und den beteiligten Städten werden Daten ausschließlich zur wissenschaftlichen Nutzung bereitgestellt.

## Schlussfolgerungen für die IRB

Die IRB ist ein Kooperationsprojekt mit einer langen Tradition. Auch wenn sich seither vieles verändert hat, gelten die ursprünglichen Motivlagen im Kern weiterhin.

1. Die Erfahrung zeigt: Die rein informative, faktenbezogene, indikatorengestützte Deskription reicht heute nur noch bedingt aus. Ein stärker auf strategische Beratung ausgerichteter Ansatz sollte das Ziel sein (Gatzweiler 2011, S. 419–420), was aber im Alltagsgeschäft im BBSR wie auch in den Kommunen eine nur schwer einzulösende Anforderung und Herausforderung ist. Gerade die Datengrundlagen der Kommunalstatistik und des BBSR haben in der Mehrzahl die Eigenschaft von Paneldaten, d.h. für die gleichen Beobachtungsobjekte (Stadtteile, Gemeinden, Kreise) werden jährlich die gleichen Daten erhoben. Die hieraus resultierenden statistisch-analytischen Optionen werden bislang jedoch nicht genutzt. Rein deskriptive Analysen reichen nicht aus (Wagner 2014, S. 92). Kausale Analysen wären ein wichtiger – aber auch anspruchsvoller – Schritt für das BBSR und die Kommunalstatistik, gesellschaftlichen Wandel nicht nur zu beobachten, sondern auch wesentliche erklärende Faktoren herauszuarbeiten, was möglicherweise den Erwartungen auf politischer Entscheidungsebene entsprechen könnte. Dies könnte auch durch eine stärkere Bildung von Allianzen mit der Wissenschaft unterstützt werden.
2. Der entscheidende Vorteil von Dauerbeobachtungssystemen wie der IRB ist die Möglichkeit, gesellschaftlichen Wandel und seine Auswirkungen zu beobachten, zu beurteilen und zu analysieren. Eine wissenschaftlich fundierte Beobachtung gesellschaftlichen Wandels steht in scharfem Kontrast zu feuilletonistischen Betrachtungen, Bauchgefühl, medialen Modethemen oder höchst selektiven

Beobachtungen einzelner Akteurinnen bzw. Akteure oder Gruppen, die in der Stadtpolitik bisweilen über erheblichen Einfluss verfügen. Hier kann die Kommunalstatistik wie auch die Raumbbeobachtung des BBSR mit bewährten Instrumenten selbstbewusst ansetzen und auf tatsächlich beobachtbare Prozesse verweisen und Veränderungen in ihrer Dynamik und in ihrer Entwicklungsrichtung empirisch gesättigt darstellen. Empirische Evidenz sollte den Vorzug vor anekdotischer Evidenz erhalten.

3. Das BBSR wie auch die Kommunalstatistik verfügen über umfassende und qualitativ hochwertige Datengrundlagen. Aus heutiger Sicht mag es auf manche antiquiert wirken, die Vorteile wissenschaftlicher Beobachtungssysteme herauszustellen, deren Wurzeln mehr als fünfzig Jahre zurückreichen. Diese „Klassiker“ haben jedoch nichts an ihren methodischen Grundüberlegungen eingebüßt. Auch wenn Big Data und ständig neue Angebote einen enormen Reiz ausüben, sollte eine bilanzierende Einschätzung dieser Alternativen zu den „Klassikern“ kritisch geprüft werden. In der Regel sind diese Angebote auf eine wissenschaftliche Nutzung nicht ausgerichtet, weisen eine unzureichende Qualität der Daten auf und sind nur eingeschränkt verfügbar, umso wichtiger ist es die Qualität der etablierten Datengrundlagen und Beobachtungssysteme selbstbewusst zu unterstreichen. Dies gilt für die Kommunalstatistik genauso wie für die Raumbbeobachtung des BBSR.

- 1 Dies ist eine Erfahrung, mit der die Modelliererinnen und Modellierer in der Corona-Pandemie konfrontiert sind. Ihre abstrakten Berechnungsmethoden zum Verlauf der Infektionszahlen stoßen immer wieder auf Skepsis und werden nicht nur von „Querdenkenden“ grundsätzlich in Zweifel gezogen, obwohl die Modelle eine relativ gute Treffsicherheit aufweisen.
- 2 Vgl. auch [https://www.staedtestatistik.de/fileadmin/media/VDSt/Publikationen/20220831\\_VDSt\\_Positionspapier\\_Registermodernisierung\\_und\\_Registerzensus.pdf](https://www.staedtestatistik.de/fileadmin/media/VDSt/Publikationen/20220831_VDSt_Positionspapier_Registermodernisierung_und_Registerzensus.pdf)
- 3 Das Statistische Bundesamt hat während der Pandemie aufgrund des hohen öffentlichen Interesses begonnen, vorläufige monatliche Sterbezahlen zu veröffentlichen. Es wurde jedoch explizit darauf hingewiesen, dass keine Plausibilisierung und Vollständigkeitskontrollen durchgeführt wurden. Zudem kamen Schätzverfahren zum Einsatz.

## Literatur

Böltken, Ferdinand; Gatzweiler, Hans-Peter; Meyer, Katrin (2007): Das Kooperationsprojekt „Innerstädtische Raumbbeobachtung“: Rückblick, Ausblick, Ergebnisse. Informationsgrundlagen für Stadtforschung und Stadtentwicklungspolitik. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.): Innerstädtische Raumbbeobachtung: Methoden und Analysen. Bonn: Selbstverl. des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (Berichte des BBR, 25), S. 7–22.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hg.) (2022): Bundesbericht Forschung und Innovation 2022. Forschungs- und innovationspolitische Ziele und Maßnahmen. Berlin.

Bundesregierung (Hg.) (2007): Konzept moderner Ressortforschung, zuletzt geprüft am 13.10.2010.

Eckardt, Frank (2014): Stadtforschung. Gegenstand und Methoden. Wiesbaden: Springer VS (Lehrbuch).

Gatzweiler, Hans-Peter (2011): Raumbbeobachtung – Was soll das? In: Informationen zur Raumentwicklung (7/8), S. 409–423.

Göddecke-Stellmann, Jürgen; Lauerbach, Teresa; Winkler, Dorothee (2021): Innerstädtische Raumbbeobachtung: ein kritischer Rück- und Ausblick. In: Stadtforschung und Statistik 34 (1), S. 98–105.

Gutfleisch, Ralf; Sturm, Gabriele (2013): Kataloge kleinräumiger kommunalstatistischer Daten im Vergleich: was können KOSTAT, IRB, Urban Audit? Informationen zur Raumentwicklung, 6, 471–491.

Krupp, Hans-Jürgen (2007): Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) – Genese und Implementation. Hg. v. Deutsches Institut für Wirt-

schaftsforschung (DIW). Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (SOEPPapers on Multidisciplinary Panel Data Research, 25).

Wagner, Gert G. (2014): Zu guter Forschungsinfrastruktur und forschungsbasierter Politikberatung gehört mehr als nur gute Statistikdaten. In: Schmollers Jahrbuch 134 (1), S. 89–96. DOI: 10.3790/schm.134.1.89.

Weingart, Peter; Lentsch, Justus (2008): Wissen - Beraten - Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland. 1. Aufl. Weilerswist: Velbrück-Wissenschaft (Forschungsberichte / Interdisziplinäre Arbeitsgruppen, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Bd. 22).

Zapf, Wolfgang (Hg.) (1977): Lebensbedingungen in der Bundesrepublik. Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung. Frankfurt am Main.