



STADTENTWICKLUNG BEOBACHTEN, MESSEN UND UMSETZEN

Einführung und Synthese

Ganzheitliches Stadtmonitoring wird in Einzelfällen bereits erfolgreich praktiziert. Eine Breitenwirkung konnte es hingegen noch nicht erzielen, obwohl Vereinbarungen der Vereinten Nationen das Beobachten und Messen von Stadtentwicklung über mehrere Handlungsebenen hinweg einfordern. Konkrete Beispiele aus dem In- und Ausland zeigen, wie sich diese Herausforderung meistern lässt.

Die Zeit der Spätmoderne ist angebrochen und die des apertistischen, auf permanente wirtschaftliche, soziale und kulturelle Öffnung sowie Grenzüberschreitung abzielenden Liberalismus Geschichte (Reckwitz 2019). Wir leben in einer Wissensgesellschaft, in der nicht-routinierte Lösungen für Alltagssituationen gefragt sind. Der Klimawandel mag unseren Lebensstil beeinflussen, ebenso wie unser Lebensstil Teil des Problems Klimawandel ist.

Darüber hinaus scheinen sporadisch oder dauerhaft auftretende Risiken und zu planende radikale Unsicherheiten (Kay/King 2020) wie etwa Pandemien sowie das Wortpaar Nachhaltigkeit-Resilienz zu unseren ständigen Begleitern zu werden. All dies erfordert offensichtlich in Abkehr vom Neoliberalismus andere Formen von Liberalismus und Steuerungsmechanismen, die eher einbettend und zugleich agil wirken (ebd.; Simanowski 2020).

Auf die Beobachtung und Steuerung – auch von Raum- und Stadtentwicklung – durch Staat und Gesellschaft wirft das im Sinne eines Managementtools ein neues (altes) Licht. Das von Florence Nightingale in der Mitte des 19. Jahrhunderts entwickelte Rose Diagramm, welches sie zur Beobachtung und Verortung von Gesundheitsrisiken bestimmter gesell-

schaftlicher Gruppen erarbeitet hatte, ist dabei einer der ersten Ansätze, um systematische Stadt- und Raumbearbeitung in Bezug auf aktuelle Problemlagen grafisch darzustellen (Zhang 2017).

Stadtentwicklung insgesamt und einzelne Aspekte der Entwicklung werden bereits auf der Ebene von Stadtquartieren, einer gesamten Stadt, aber auch im stadtregionalen Kontext sowie auf nationaler und supranationaler Ebene beobachtet, gemessen und visualisiert. Beobachtung und Steuerung hat dabei historisch betrachtet immer in Wellen stattgefunden – je nach gesamtgesellschaftlicher Bedeutung und Akzeptanz sowie dem Durchsetzungsvermögen der Entscheidungsträger.

In diesem Zusammenhang prägte Karl Popper einst gar den Begriff des Social Engineering (Popper 1945). Die Stadt Köln beispielsweise begann bereits in den 1970er-Jahren, erste datenbasierte Stadtentwicklungsberichte zu erarbeiten (Küpper/Naumann 1978). Damit konnte sie aufzeigen, in welchen Stadtquartieren fachlicher und politischer Handlungsbedarf besteht (siehe auch Breuer 2013; Süddeutsche Zeitung 2020).

Ebenenübergreifendes Monitoring

Es existieren zahlreiche singuläre Strategien, Definitionen und Messansätze mit Blick auf die Entwicklung in Städten jedweder Größe und geografischer Lage. Damit städtische Belange aber dauerhaft auf allen Ebenen der politischen Steuerung und Koordinierung einer Nation, einer Supranation wie der Europäischen Union oder gar der Völkergemeinschaft der Vereinten Nationen verankert werden können, müssen alle Beteiligten auf allen diesen Ebenen ein gemeinsames Verständnis darüber haben, wie die Messgrundlage zu gestalten ist, wie die Daten interpretiert und zielorientiert verwendet werden. Dazu ist etwa eine einheitliche und empirisch fundierte Definition von Stadt in nationaler sowie europäischer und gegebenenfalls auch in globaler Perspektive erforderlich.

Neben dieser Definition ist eine gemeinsame Daten- und Bildsprache als Arbeitsgrundlage notwendig (siehe auch „Auf

ein Wort zu den Karten in diesem IzR-Heft“ zum Abschluss dieses Beitrags). Diese ebenenübergreifende Betrachtung und Messung wird in einigen Städten und Nationen schon gelebt. Damit sie aber dauerhaft und breitenwirksam etabliert werden kann, haben die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen Vereinbarungen getroffen, die dazu auffordern, Stadtentwicklung ganzheitlich zu betrachten. Die dafür notwendigen Messungen sollten datenbasiert erfolgen und die Beobachtungsergebnisse auf allen Ebenen der politischen Steuerung und Koordinierung etabliert sowie für Anwenderinnen und Anwender in Politik und Praxis nutzbar gemacht werden.

Für die Umsetzung von konkreten und öffentlich geförderten Projekten der Stadtentwicklung sollten die Beobachtungsergebnisse herangezogen werden.

Mehrebenenansatz im internationalen Kontext

Globale Vereinbarungen der Vereinten Nationen, die solche mehrebenenübergreifenden Entscheidungsgrundlagen einfordern, sind die New Urban Agenda, unter anderem in deren § 158 (A/RES/71/256), und die Nachhaltigkeitsagenda 2030 mit ihren Sustainable Development Goals, kurz SDGs, unter anderem in deren § 48 (A/RES/70/1). Beide Vereinbarungen greifen die in Teilen bereits gelebte Realität von Beobachtung und Messung über mehrere Handlungsebenen hinweg auf, nutzen sie als Referenzen und tragen somit dazu bei, dass Stadtentwicklung in nationaler und supranationaler Perspektive evidenzbasiert nachvollzogen werden kann sowie Justierungen in technischer und politischer Sicht möglich sind.

Dazu scheint es aber auch unabdingbar zu sein, die gewohnten Pfade des „business as usual“ als singuläre, unverbundene und nichtkompatible Aktionsformate und Sichtweisen zu verlassen und das Wissen einzelner Akteure sowie empirisch unterfütterte Vor-Ort-Studien zusammenzubringen, bevor entsprechende Stadt- und Raubeobachtungssysteme gestartet oder gar langfristig etabliert werden (Zhang 2017).

Das BBSR erarbeitet gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) den evidenzbasierten nationalen Fortschrittsbericht zur Umsetzung der New Urban Agenda als Beitrag zum global ausgerichteten Quadrennial Report der Vereinten Nationen, der federführend von UN-Habitat erstellt wird. Der Nationalbericht nutzt exemplarisch den Mehrebenenansatz der Stadt- und Raubeobachtung in Zusammenarbeit mit ausgewählten Städten und Gemeinden aus dem Kreis der Agenda-2030-Zeichnungskommunen (Abb. 1). Die ausgewählten Kommunen können aufgrund ihrer Größe und geografischen Lage stellvertretend für andere stehen. Die verwendeten Indikatoren fußen auf einer SDG-Systematik, die der Interministerielle Arbeitskreis „Nachhaltige Stadtentwicklung in nationaler und internationaler Perspektive“ (IMA Stadt) mit breiter, insbesondere kommunaler Beteiligung entwickelt und verfeinert hat (u. a. Bertelsmann et al. 2020). Weitere Indikatorenstandards, beispielsweise die ISO-Standards 37120, 37122 und 37123 und das Reference Framework for Sustainable Cities (RFSC), sind ebenfalls in den Bericht eingeflossen. Der Bericht ist somit Pionierleistung und Blaupause zugleich.

Ebenenübergreifendes Monitoring aus unterschiedlicher Perspektive

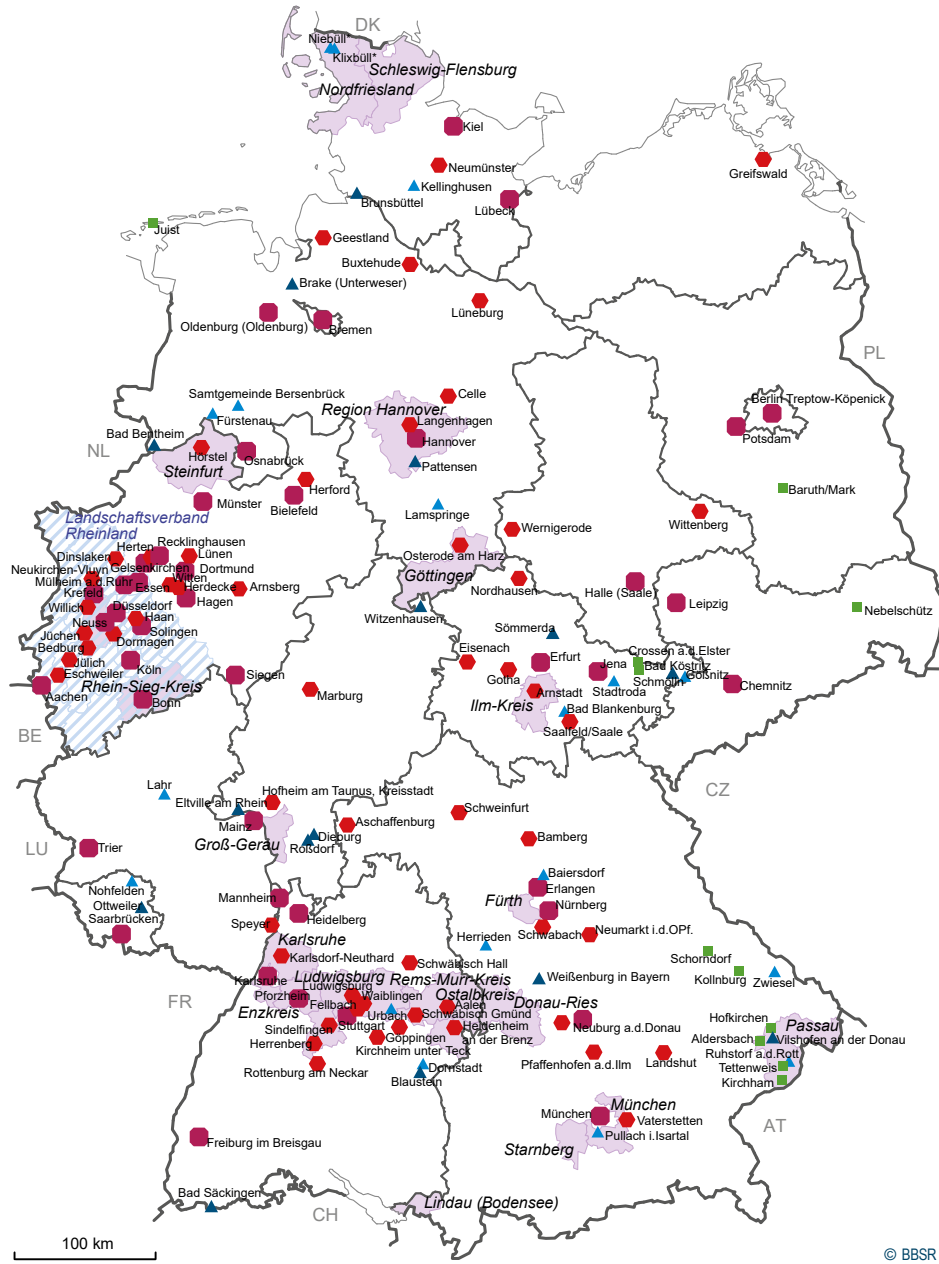
Auf der Grundlage der IzR-Ausgabe 3/2017 geht das vorliegende Heft anhand von Artikeln aus dem In- und Ausland auf einige wichtige Fragen ein: Was sind methodische Herausforderungen bei der Definition von Stadt? Welche ausgewählten Ansätze des ebenenübergreifenden Monitorings von Stadtentwicklung und entsprechender Herangehensweise gibt es? Welche davon haben sich in der Praxis bewährt und welche sind noch ausbaufähig? Dabei geht es auch um Ansätze zur nachhaltigkeitsbezogenen Evaluierung öffentlicher Finanzmittel für die Projektförderung.

Tobias Link definiert evidenzbasiert Stadt neu und passgenau zu entsprechenden Ansätzen der Europäischen Kommission. Er stützt sich dabei auf seine Erfahrungen im Statistikbereich der Stadt Mannheim und in der KOSIS-Gemeinschaft Urban Audit. Das Urban Audit von Eurostat ist dabei seine datentechnische Referenz. Im Gegensatz zu ein-

zelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union definiert das Urban Audit Stadt im europäischen Kontext auf der Gemeinde- und nicht auf der Kreisebene. Link thematisiert darüber hinaus die Abgrenzung nach Kriterien der Functional Urban Areas (FUAs), eine Herangehensweise, die insbesondere für eng verflochtene Ballungsräume von großem Interesse ist – wie das Dreibundesländereck und die Metropolregion Rhein-Neckar zeigen, zu denen Mannheim, aber auch das benachbarte Ludwigshafen am Rhein gehören.

Antonia Milbert, André Müller und Volker Schmidt-Seiwert diskutieren – aus der Sicht des BBSR – evidenzbasiert den Mehrwert eines kompatiblen und nutzerorientierten Mehrebenensystems der Stadt- und Raubeobachtung. Die datenbezogene Gemeindeebene ist von zentraler Bedeutung, um die Entwicklung von Kommunen mehrebenenbezogen vergleichen zu können. Dies würde für die nationale eben-

Zeichnungskommunen Agenda 2030 (Stand Dezember 2020)



© BBSR Bonn 2021

Zeichnungskommunen der Musterresolution „2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung: Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ des Deutschen Städtetags und des Rats der Gemeinden und Regionen Europas/Deutsche Sektion, Stand Dezember 2020

nach Stadt- und Gemeindetyp des BBSR	Anzahl
● Großstadt (100.000 Einwohner und mehr)	42
● Mittelstadt (20.000 bis unter 100.000 Einwohner)	56
▲ Größere Kleinstadt (10.000 bis unter 20.000 Einwohner)	15
▲ Kleine Kleinstadt (5.000 bis unter 10.000 Einwohner)	18
■ Landgemeinde	11
■ Landkreis	22
■ Kommunalverband	1

*Niebüll und Klixbüll sind Gemeinden des Amtes Südtondern, das als kleine Kleinstadt klassifiziert ist.

Datenbasis: Engagement Global gGmbH - Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), Laufende Raumbeobachtung des BBSR Geometrische Grundlage: Gemeinden und Kreise (generalisiert), 31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG Bearbeitung: A. Milbert

so wie für die supranationale, also europäische, Ebene gelten. Der bereits genannte Nationalbericht zur Umsetzung der New Urban Agenda geht diesen Weg. Ein europäischer Synthesebericht müsste diesen Weg als Regionalbericht an die Vereinten Nationen ebenfalls nehmen und sich im Bottom-up-Ansatz aus mitgliedstaatlichen Datenquellen auf Gemeindebasis speisen. Exemplarisch erläutern die Autorin und die Autoren dies an der Beziehung der Flächennutzung zur Bevölkerungsentwicklung. Sie sprechen sich ferner aus fachlicher Sicht für eine dauerhafte Mitarbeit in der Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators (IAEG-SDGs) der United Nations Statistical Commission aus, um dem analytischen Mehrebenenansatz Rechnung tragen zu können.

Dennis Mwendwa Mwaniki und Robert Ngudwa erläutern das analytische Vorgehen des Programms für Siedlungs- und Wohnungsfragen UN-Habitat der Vereinten Nationen in Nairobi. Beide gehören der dortigen Data and Analytics Section an. UN-Habitat stützt sein Monitoring der Stadt- und Raumentwicklung über alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen hinweg auf die National Samples of Cities. Es vergleicht, unter anderem auf der Grundlage des Global Human Settlement Layer (GHSL) sowie eines entsprechenden Beobachtungsrasters, die jeweiligen Entwicklungslinien und Entwicklungszeitreihen. Insbesondere der dem Unterziel 11.3.1 von SDG 11 zugrunde liegende Flächenindikator ermöglicht, die Nutzung von Siedlungs- und Verkehrsflächen und deren Entwicklung in Raum und Zeit global vergleichbar nebeneinander zu stellen.

Jürgen Gödecke-Stellmann und Teresa Lauerbach illustrieren, ebenfalls aus der Perspektive des BBSR, das Mehrebenensystem der Stadtbeobachtung in Deutschland und konzentrieren sich dabei auf die Innerstädtische Raumbeobachtung als kleinstmögliche Maßstabsebene. Sie zeigen die Beweggründe und den Weg auf, den sie zurückgelegt hat, und arbeiten insbesondere den Beitrag der Innerstädtischen Raumbeobachtung zum Mehrebenenmonitoring heraus. Sie stellen aber auch kritisch dar, welche positive Funktion ein Vergleich innerstädtischer Analysen für Städte und Gemeinden haben könnte – ohne dabei einem obligatorischen Ranking das Wort zu reden.

Jasmin Jossin, Oliver Peter und Henrik Scheller positionieren sich im Interview zur Mehrebenenbetrachtung und berichten als koordinierende Mitarbeiter des Difu in Berlin von ihren Erfahrungen in der Beratung von Kommunen. Sie gehen dabei der Frage nach, ob Kommunen bereits über ein ebenenübergreifendes Monitoring verfügen und in welchem Detaillierungsgrad dieses vorliegt. Sie sprechen aber auch technische und praktische Herausforderungen an, beispielsweise in der Datenbereitstellung und im Personalwe-

sen. Und sie benennen gesellschaftlich relevante Themen, die der Aufarbeitung und evidenzbasierten Darstellung bedürfen.

Debolina Kundu und Arvind Pandey stellen das Stadt- und Raumbeobachtungssystem der weltgrößten Demokratie vor. Debolina Kundu leitet als Professorin im National Institut of Urban Affairs (NIUA) in Neu-Delhi die Stadt- und Raumbeobachtung dieser nationalen Einrichtung. Sie erläutert gemeinsam mit Arvind Pandey, der als Assistant Professor an der School of Public Policy and Governance in Hyderabad und dem dortigen Tata Institute of Social Sciences wirkt, die Datensituation in Indien. Zugleich stellen beide den methodischen Bezug zu BBSR-Veröffentlichungen her, die vergangenes Jahr ausgewählte SDGs in räumlicher Perspektive in Indien, Deutschland und Europa analysiert haben: SDG 3 (Gesundheit und Wohlergehen), SDG 4 (Hochwertige Bildung) und SDG 11 (Nachhaltige Städte und Gemeinden).

Brigitte Bariol-Mathais zeigt Tradition und Zukunft der Raum- und Stadtbeobachtung in Frankreich auf. Sie ist Generalsekretärin der Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) mit Sitz in Paris und kennt somit die datenbezogenen Bedürfnisse französischer Kommunen sehr gut. Diese kleidet sie in den nationalen Ansatz Frankreichs ein, der sich unter anderem am Referenzrahmen für nachhaltige Stadtentwicklung (RFSC) orientiert. Sie verdeutlicht dabei aber auch, dass es trotz ebenenübergreifend gesicherter Datenkompatibilität, die in Frankreich maßgeblich vom Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) betrieben wird, weiterhin praxisorientierte Handlungsempfehlungen in Form von Leitfäden und Fortbildungsmaßnahmen für Kommunen braucht. Nur so lassen sich auch die letzten Zweifelnden im Sinne der Sache überzeugen.

Khoo Teng Chye verdeutlicht als Fellow und ehemaliger Exekutivdirektor des nationalen Centre for Liveable Cities (CLC) im Interview den alltäglichen Vorteil einer Stadtbeobachtung im dicht besiedelten Raum des Stadtstaats Singapur. Dort werden Planungsentscheidungen auf der Grundlage des Singapore Master Plan getroffen, der regelmäßig überprüft und den Erfordernissen an eine zeitgemäße Stadt- und Raumentwicklung angepasst wird. Regelmäßige Befragungen und Untersuchungen vor Ort bilden die in den einzelnen örtlichen Verwaltungseinheiten Singapurs bestehenden Bedürfnisse der dortigen Bewohnerinnen und Bewohner ab. Um dem tropischen Klima Singapurs gerecht zu werden und zugleich demografische Aspekte und solche des Klimaschutzes berücksichtigen zu können, sorgt unter anderem die Green Plot Ratio 4.5 dafür, dass jede bebaute Flächeneinheit um das Viereinhalbfache mit Grünflächen ausgeglichen wird.

Vivi Niemenmaa sowie **Satu Lähteenoja** und **Kaisa Schmidt-Thomé** nehmen die Stadt- und Raumbesichtigung Finnlands unter die Lupe und zeichnen deren Bedeutung für den nachhaltigen Einsatz öffentlicher Finanzmittel im eigenen Land und weltweit nach. Vivi Niemenmaa bezieht dabei in ihrer Funktion als stellvertretende Direktorin im National Audit Office of Finland (NAOF) in Helsinki Stellung. Kaisa Schmidt-Thomé und Satu Lähteenoja tragen dazu mit einer projektbezogenen Innensicht als Seniorexpertinnen des Thinktank Demos Helsinki bei. Unabhängige Kommunen mit einem umfangreichen institutionellen und aktorsgruppenspezifischen Wissensschatz sowie einer ausgeprägten Beteiligungskultur führen in Finnland dazu, dass Nachhaltigkeit – und somit die 17 SDGs der Agenda 2030 – in ihren Wechselwirkungen betrachtet werden und der Einsatz öffentlicher Finanzmittel nach entsprechenden Kriterien der

Nachhaltigkeit überprüft wird. NAOF erstattet darüber regelmäßig dem finnischen Parlament Bericht.

Sabine Drees reflektiert als Koordinatorin der Arbeitsgemeinschaft „SDG-Indikatoren“ und Mitarbeiterin des Deutschen Städtetags über die konkrete Rolle von Städten im ebenenübergreifenden Monitoring. Sie arbeitet darüber hinaus Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen dem Monitoring und der Bewertung konkreter Projekte der Stadtplanung und Stadtentwicklung heraus. Zum Abschluss ihres Statements und des Hefts skizziert sie als Synthese den möglichen Aufbau, die Organisation und die institutionelle Verankerung eines ebenenübergreifenden Monitorings, das kommunale und nationale Belange ebenso wie den breiten Wissensschatz in Kommunen und in der Nation insgesamt berücksichtigt.

Auf ein Wort zu den Karten in diesem IzR-Heft

Eine Mehrebenenbetrachtung der Entwicklung unserer Städte und Gemeinden setzt eine gemeinsame Daten- und Bildsprache voraus. Im Rahmen der zuvor genannten Forschungsallianz zwischen BBSR und NIUA ist ein analytisches Kartenwerk entstanden, das diese gemeinsame Sprache gefunden hat (siehe auch Milbert/Müller/Schmidt-Seiwert in diesem Heft). Auf der Grundlage des Global Human Settlement Layer (GHSL) wurde im Sinne eines entsprechenden Unterziels von SDG 11 (SDG 11.3.1) für den Zeitraum von 1990 bis 2014 die Flächennutzung in Beziehung zur Bevölkerungsentwicklung gesetzt. Dieser Zeitraum ermöglicht eine entsprechend lange und aussagekräftige Zeitreihe sowie die Verwendung einheitlicher Daten. Die Flächen schließen dabei Siedlungs- und Verkehrsflächen ein. Die Beziehung von Flächennutzung zu Bevölkerung umfasst drei Entwicklungstendenzen mit entsprechenden Spreizungen im Verhältnis der beiden Parameter zueinander:

- Zunahme der bebauten Fläche und Abnahme der Bevölkerung (Farbe: grün)
- Zunahme der Bevölkerung größer als Zunahme der bebauten Fläche (Farbe: rot)

- Zunahme der bebauten Fläche größer als Zunahme der Bevölkerung (Farbe: blau)

Die Datenbasis der europäischen Karten ist die Laufende Raumbesichtigung Europa und die geometrische Grundlage das GfK GeoMarketing. Volker Schmidt-Seiwert und Régine Binot (beide BBSR) haben die Karten erstellt. Die außer-europäischen Karten basieren auf den jeweiligen nationalen Datenquellen.

Das Kartenwerk verdeutlicht, dass eine Mehrebenenbetrachtung in ausgewählten thematischen Bereichen sinnvoll und datentechnisch möglich ist. Die Europakarte zur Entwicklung von bebauter Fläche und Bevölkerung erfährt dabei zugleich ein Zooming-In und ein Zooming-Out: Deutschland, Frankreich und Finnland werden in diesem Heft auszugsweise unter Hinzunahme länderspezifischer und regionalanalytischer Details dargestellt, während Karten über Singapur, China, USA und Indien auf gleicher Datengrundlage und als Auszug aus einer Weltkarte als räumliches Äquivalent zur Situation in Europa stehen.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung et al.**, 2020: SDG-Indikatoren für Kommunen. Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen. Zugriff: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Monitor_Nachhaltige_Kommune/SDG_Broschure_201124.pdf [abgerufen am 30.11.2020].
- Breuer, H.**, 2013: Methodik und Ergebnisse des Flächenmonitorings und Aufbau des Flächenmanagements in Köln, Vortrag anlässlich des 5. Dresdener Flächennutzungssymposiums 2013.
- Kay, J.; King, M.**, 2020: Radical uncertainty. Decision-making for an unknowable future, The Bridge Street Press / Little, Brown Book Group, London.
- Küpper, U. I.; Naumann, U.**, 1978: Entwicklungsplanung für die Großstadt. Das Beispiel Köln, Deutsche Gesellschaft für Landentwicklung, DGL 27, H. 1: 33–36.
- Milbert, A.; Müller, A.; Schmidt-Seiwert, V.; Schön, K. P.**, 2017: Die New Urban Agenda. Kernstück eines globalen Monitoring-Systems. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2017: Die New Urban Agenda. Konsequenzen für die Stadtentwicklung, Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 3/2017: 14–23, Bonn.
- Popper, K. R.**, 1945: The Open Society and Its Enemies. Part 1: The Spell of Plato, Routledge, London.
- Reckwitz, A.**, 2019: Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne, edition suhrkamp, Berlin.
- Simanowski, R.**, 2020: Was ist eine gute Gesellschaft? Das Coronavirus könnte kulturstiftend wirken, dank theoretischer Anschlussfähigkeit gegenüber alternativen Zukunftsszenarien. Zugriff: <https://www.nzz.ch/meinung/was-ist-eine-gute-gesellschaft-das-coronavirus-koennte-kulturstiftend-wirken-dank-theoretischer-anchlussfaehigkeit-gegenueber-alternativen-zukunftsszenarien-ld.1561352> [abgerufen am 30.11.2020].
- Süddeutsche Zeitung**, 2020: Drei Ärzte für fast 23000 Kinder und Jugendliche. Zugriff: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-gesundheit-medizin-kinderarzt-1.4935602> [abgerufen am 30.11.2020].
- UN – United Nations, General Assembly**, 2017: New Urban Agenda, A/RES/71/256. Zugriff: <https://undocs.org/en/A/RES/71/256> [abgerufen am 30.11.2020].
- UN – United Nations, General Assembly**, 2015: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1. Zugriff: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf [abgerufen am 30.11.2020].
- Zhang, Z.**, 2017: Planetary Urbanism – The Transformative Power of Cities. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2017: Die New Urban Agenda. Konsequenzen für die Stadtentwicklung, Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 3/2017: 48–63, Bonn.