

EBENENÜBERGREIFENDES MONITORING

Bedeutung für die lokale und innerstädtische Ebene in Deutschland

Die Innerstädtische Raubeobachtung ist ein stadtteilbasiertes Informationssystem im BBSR. Sie hat eine lange und gewachsene Tradition. Insbesondere im Zusammenhang mit den Sustainable Development Goals gewinnt sie an Bedeutung. Es braucht aber einen genaueren Blick, was sie in diesem Kontext leisten kann. Eins ist gewiss: Sie eröffnet neue Vergleichsperspektiven.

● Praha

Jürgen Götdecke-Stellmann

ist wissenschaftlicher Projektleiter und Referent im Referat
„Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung“ des BBSR in Bonn.
juergen.goeddecke@bbr.bund.de

Teresa Lauerbach

ist wissenschaftliche Projektleiterin und Referentin im Referat
„Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung“ des BBSR in Bonn.
teresa.lauerbach@bbr.bund.de



Was trägt die Innerstädtische Raubeobachtung (IRB) zu einem ebenenübergreifenden Monitoring im Kontext der Sustainable Development Goals (SDGs) bei? Um sich dieser Frage anzunähern, hilft in einem ersten Schritt ein Blick darauf, mit welcher Motivation die Initiatorinnen und Initiatoren dieses Projekt vor mehr als dreißig Jahren angegangen sind. Der Fokus in diesem Beitrag liegt auf zwei Aspekten: Zum einen beleuchtet er kurz, was der Antrieb für den Aufbau für das mittlerweile etablierte Stadtmonitoringsystem war. Zum anderen zeichnet er nach, unter welchen konstitutiven Bedingungen das Projekt in den späten 1980er-Jahren entstanden ist.

Leitender Gedanke für die Entwicklung der IRB war die Diagnose einer „Fehlstelle“ im statistischen System Deutschlands. Die Kommunalstatistik ist Aufgabe der Kommunen. Es hängt damit an der jeweiligen lokalen Ebene, wie sie diese Aufgabe versteht und betreibt. Dieser Umstand ist so lange irrelevant, wie keine interkommunale Vergleichsperspektive – egal ob auf gesamtstädtischer oder teilräumlicher Ebene – eingenommen wird. Erst wenn Stadtvergleiche in den Fokus rücken, zeigen sich die immanenten Hindernisse dieser in den Kommunen heterogen entwickelten Praxis. Ein aus den späten 1980er-Jahren stammender Flyer, der als Informations- und Motivationsschrift an mögliche teilnehmende Städte der IRB gerichtet war, zeigt die Probleme klar auf:

„Vergleichende empirische Stadt- und Regionalforschung scheitert bislang in der Praxis häufig an zwei Grundvoraussetzungen. Erstens mangelt es an einheitlichen Datengrundlagen, die den direkten Vergleich zwischen Städten und ihren regionalen Bezügen zulassen. Zweitens ist selbst bei günstiger Datenlage die Vergleichbarkeit wegen der Unterschiedlichkeit des räumlichen Bezugs in Frage gestellt. Insbesondere verbietet es die Heterogenität von großen Städten, das Stadt- bzw. Gemeindegebiet undifferenziert als räumlichen Bezug zugrunde zu legen. Notwendig sind deshalb vergleichbare Informationen über vergleichbare räumliche Einheiten unterhalb der Gemeindeebene (Stadtteile)“ (BfLR o. J.).

Diese stadtvergleichende Perspektive ist für die IRB zwar von fundamentaler Bedeutung. Sie steht bei der Beurteilung ihres Nutzens für ein ebenenübergreifendes Monitoring im Rahmen der SDGs trotzdem nicht im Vordergrund. Gleichwohl lassen sich Erfahrungen gewinnen, wie sich ein komplexes und mit Indikatoren hinterlegtes Zielsystem wie die SDGs auf einer interkommunal konsolidierten Basis in die

kommunale Berichtspraxis integrieren lässt. Der Aufbau der IRB sollte, wie bereits angerissen, eine regional- und städtestatistische Herausforderung lösen. Dafür fanden sich der Verband Deutscher Städtestatistiker (VDSt), der Deutsche Städtetag (DST), das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und die damalige Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) zusammen. Sie verabschiedeten eine Rahmenvereinbarung zur Kooperation und erarbeiteten die Grundlagen des Projekts. Die Zusammenarbeit zielte primär darauf ab, eine Datenbasis für eine überlokal vergleichende innerstädtische Raubeobachtung aufzubauen. Das sollte es den beteiligten Kommunen ermöglichen, ihre eigene Entwicklung mit der anderer Städte in innerstädtischer Differenzierung zu vergleichen. Diesem Anspruch entsprechend erarbeiteten die Partnerinnen und Partner einen Merkmalskatalog, legten vergleichbare Raumeinheiten fest und definierten eine abgestimmte Lagetypik für jede Stadt. Für die BfLR lag der Vorzug der IRB darin, die Grenzen der amtlichen Statistik zu überwinden und bei den Großstädten eine sozialräumliche Differenzierung zu erreichen. Diese wäre mit der Laufenden Raubeobachtung nicht möglich gewesen, da die amtliche Statistik zu diesem Zeitpunkt noch keine Differenzierung unterhalb der Gemeindeebene kannte. Erst im Rahmen des Zensus 2011 wurden auch ausgewählte Daten auf unterschiedlichen Rasterebenen bereitgestellt. Diese Form der Datenbereitstellung umfasst somit auch untergemeindliche Gebietseinheiten.

Die IRB forderte angesichts des umfassenden Merkmalskatalogs von Anfang an viel von den teilnehmenden Städten. Das Statistische Amt der Stadt Stuttgart fungierte anfangs als koordinierende Stelle und war für die Sammlung, Aufbereitung und Bereitstellung der Daten zuständig. Die BfLR wiederum nutzte die Daten, um Stadtentwicklung in kleinräumiger Perspektive zu analysieren und die Bundespolitik zu beraten.

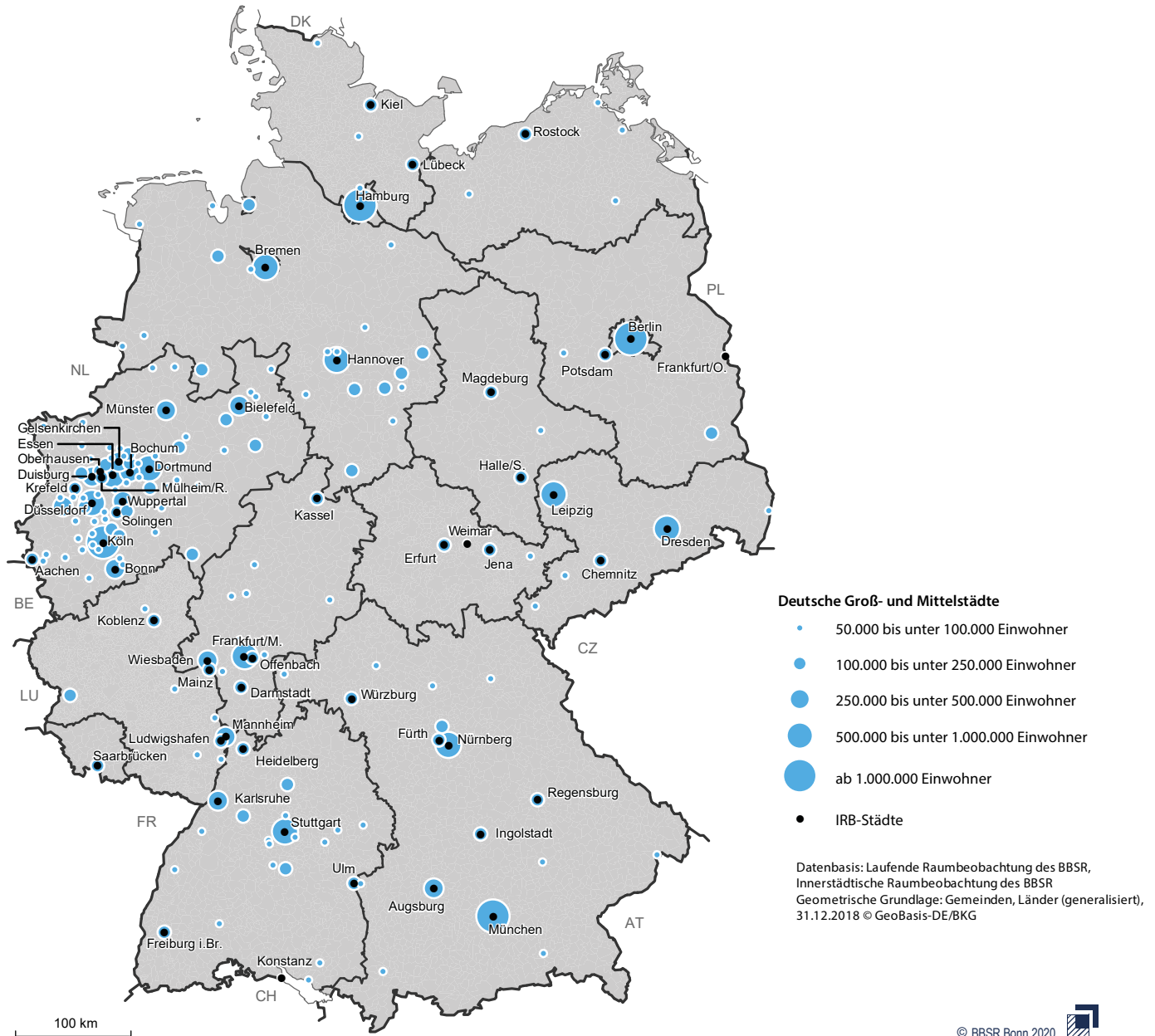
Ende der 1990er-Jahre standen viele Statistikstellen in den Kommunen aufgrund personeller Einsparungen und kommunaler Pflichtaufgaben unter erheblichem Druck. Das brachte letztlich auch die bestehenden Kooperationsstrukturen bei der IRB ins Wanken, sodass das Projekt zunächst brachlag. Mit einer veränderten Kooperationsstruktur – das BBR übernahm die Funktion der datensammelnden Stelle – und einer (leicht) geänderten Beteiligung der Städte ließ sich die IRB nach dem Jahr 2000 schrittweise „wiederbeleben“ (vgl. Böltken/Gatzweiler/Meyer 2007: 12 ff.). Das Projekt hat sich seither stetig weiterentwickelt. Die IRB öffnete sich auch für die Wissenschaft: Der Datensatz lässt sich nun für wissenschaftliche Projekte über das BBSR beziehen. Mit Unterstützung der beteiligten Städte baute das Projekt in den

vergangenen Jahren auch eine geometrische Datenbasis auf, die sich für weitergehende analytische Zwecke nutzen lässt. Dazu zählt insbesondere die Verschneidung von IRB-Sachdaten mit anderen georeferenzierten Sachdaten. Das Projekt

hat sich heute konsolidiert und stellt eine in Deutschland einzigartige Datenbasis bereit, deren Wert auch in der Wissenschaft mehr und mehr Anerkennung findet (vgl. z. B. Helbig/Jähnen 2018; Beckmann/Fulda/Kohl 2020).

1

An der Innerstädtischen Raubeobachtung teilnehmende Städte, Stand 2020



Den Stadtvergleich ermöglichen

Mit den SDGs verbunden ist die Frage, wie sich das Erreichen der Ziele abbilden lässt. Damit bindet sich die Berichterstattung zu den SDGs einerseits in Konzepte zur Wirkungskontrolle und andererseits in „klassische“ Monitoringsysteme ein. Die kleinräumige Stadtbeobachtung im BBSR steht seit ihren Anfängen in der Tradition der Sozialindikatorenbewegung (vgl. Zapf 1977). Sie ist als Monitoringsystem konzipiert, das auf eine gesellschaftliche Dauerbeobachtung ausgerichtet ist. „Ziel war eine regelmäßige, systematische, umfassende und autonome Beobachtung der Raum- und Stadtentwicklung im Bundesgebiet sowie der Wirkungen politischen Handelns auf die Raum- und Stadtentwicklung“ (Gatzweiler 2011: 409). Die Konstruktion der IRB als kleinräumiges Monitoringsystem war einerseits inhaltlich offen angelegt und andererseits pragmatisch auf das an der Datenverfügbarkeit orientierte Mögliche ausgerichtet. Aufgrund der fachlichen Zuständigkeiten der Statistischen Ämter liegt ein Schwerpunkt der IRB auf bevölkerungstatistischen Daten. Über Lieferverträge mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) erhalten die meisten teilnehmenden Städte auch differenzierte kleinräumige sozialstatistische Daten, die in die Datenlieferungen der Städte miteinfließen. Die BA hat mit den Kommunen „Lieferverträge“ zur Bereitstellung untergemeindlicher Daten geschlossen, die die an der IRB beteiligten Kommunen auf Stadtteilebene an das BBSR weitergeben. Sie hat die Lieferverträge mit den Städten neugefasst und die Lieferbedingungen der kleinräumigen Daten geändert. Bei einigen IRB-Städten hat dies zu Anpassungen auf der räumlichen Gliederungsebene geführt (i. d. R. Zusammenfassung von statistischen Gebieten).

Andere Bereiche sind dagegen weniger gut abgedeckt. Eine inhaltliche Verschränkung der IRB mit den Themenbereichen der SDGs kann daher nur in begrenztem Umfang erfolgen.

Der spezifische Konstruktionsvorteil der IRB ist, dass sie eine Dauerbeobachtung von Stadtentwicklung auf kleinräumiger Ebene ermöglicht. Damit erfüllt sie eine notwendige Grundvoraussetzung, um sie in ein ebenenübergreifendes Berichtssystem zur Umsetzung der SDGs einbinden zu können. Erst das Konstanthalten des räumlichen Bezugssystems und der erfassten Merkmale erlaubt, Veränderungen über die Zeit zu identifizieren. Das gilt auch für den Umsetzungsstand der SDGs auf kleinräumiger Ebene, bezogen auf kommunale, regionale, nationale oder gar globale Ziele. Sozialräumliche Prozesse und deren Entwicklungsrichtungen lassen sich aufgrund dieser Anlage beschreiben und in ihrer Dynamik beurteilen. So wäre es denkbar, dass sich auf regionaler oder nationaler Ebene eine schrittweise Annäherung an ein SDG

dokumentieren lässt, während auf kleinräumiger Ebene in einer Kommune eine gegenläufige Entwicklung stattfindet. Die spezifische Anlage der IRB mit Stadtteildaten von unterschiedlichen Städten eröffnet darüber hinaus Vergleichshorizonte in unterschiedliche Richtungen und auf unterschiedlichen Ebenen. Städte können sich demnach untereinander vergleichen. Genauso ist es möglich, Stadtentwicklung zu beobachten und nach verschiedenen Stadt- und Stadtteiltypen zu differenzieren. Auf diese Weise lassen sich auf einer höher aggregierten Ebene generelle Entwicklungstendenzen nachzeichnen.

Die teilnehmenden Städte – so hat es die Kooperationsgemeinschaft vereinbart – können den Datensatz nutzen und in ihre Auswertungs- und Berichtsstrukturen integrieren. Einige Städte haben auch komplexere Analysen mit den Daten durchgeführt (Gleich/Staudinger 2013). Wissenschaftliche Projekte, die zusammen mit den Städten entstanden sind, basieren auf dem Datenbestand der IRB. Das BBSR hat darüber hinaus für die teilnehmenden Städte eine projektinterne Berichterstattung entwickelt, die für ausgewählte Indikatoren im Zeitvergleich Entwicklungen aufzeigt.

Die IRB bietet vergleichbare Daten für 56 Städte mit rund 3.000 Stadtteilen, die innerhalb eines ebenenübergreifenden Monitorings zumindest für Großstädte wichtige Informationen zur Stadtentwicklung enthalten. Damit ist eine wichtige Voraussetzung dafür geschaffen, bei der Abbildung der SDGs einheitlich vorzugehen, Ziele in gleicher Weise über Indikatoren abzubilden und – sofern möglich – auf andere Berichtsebenen (regional, national) zu beziehen.

Das allein reicht aber nicht aus. Ein Indikatorensystem steht nicht für sich allein. Es muss in gesellschaftliche Diskurse eingebracht werden und dort kommunikative Anschlussfähigkeit bewirken. Dazu braucht es in einem ersten Schritt zahlreiche Vorentscheidungen:

„Im Einzelnen sind quantitative Vergleiche das Produkt einer Vielzahl von Entscheidungen und Bearbeitungsschritten, von denen jeder einzelne mit erheblichen Standardisierungsleistungen verbunden ist. Zunächst müssen die Messeinheiten bestimmt und als vergleichbar eingestuft werden (z. B. Individuen und nicht Haushalte, Staaten und nicht Stämme). In einem zweiten Schritt müssen Vergleichskriterien (z. B. Entwicklungsgrad) sowie Indikatoren (z. B. Bruttosozialprodukt pro Kopf) festgelegt und Erhebungsverfahren bestimmt werden. Diese Auswahl ist notwendigerweise selektiv“ (Heintz 2010: 169).

Selbst wenn diese Schritte eingehalten sind, ist noch nicht sicher, dass sich eine Anschlusskommunikation einstellt. Erst wenn Adressatinnen und Adressaten – Politik und Öffentlichkeit – die „Botschaft“ als Mitteilung einer Information verstehen, diese als relevant betrachten und mit Anschlusskommunikation reagieren (Heintz 2010: 165), entwickelt sich ein kommunikativer Prozess, der an relevanter Stelle Anregung oder Irritation erzeugt. An diesem Punkt offenbart sich eine spezifische Problematik – nicht nur von Stadtvergleichen, sondern von allen statistisch orientierten Berichtssystemen: nämlich die Kommunizierbarkeit und Aussagefähigkeit der unternommenen Analysen und ihrer Präsentation mitzudenken. Deshalb gilt es einen Klärungsprozess anzustoßen, der aufzeigt, wo und wie die IRB im Kontext der SDGs sinnvoll ergänzen kann.

Wie passt sich die IRB in ein ebenenübergreifendes Monitoring ein? Hier reicht häufig bereits die gesamtstädtische Perspektive, um die Position von Städten im räumlichen Gesamtgefüge einzuordnen. Als Besonderheit ermöglicht es die IRB darüber hinaus, Entwicklungen und Unterschiede auf der Ebene von Stadtteilen zu betrachten. Denn auch

Stadtteile ein und derselben Stadt können sich deutlich unterscheiden, was unterschiedliche Handlungsbedarfe auf kleinräumiger Ebene auslöst. Zudem gilt es, die Differenzen über ein lokales Monitoringsystem zu beobachten, das sich an regionale, nationale und globale Beobachtungssysteme anschließt.

Kommunen erarbeiten für ihre Stadtteile unterschiedliche Strategien, die an die Bedarfe der Bevölkerung vor Ort angepasst sind und die zu einer positiven Entwicklung der Stadtteile und in Folge auch der Gesamtstadt beitragen. Hierzu zählen etwa die Bereitstellung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum, die Ausstattung mit sozialer Infrastruktur wie Kindergärten, Schulen oder Integrationsangeboten, der Zugang zu Erholungsflächen oder die Verfügbarkeit von Einrichtungen des täglichen Bedarfs. Je nach Bewohnerschaft in einem Stadtteil ergeben sich unterschiedliche Bedarfe und Handlungserfordernisse. Kleinräumige Daten, mit denen sich die Bevölkerungsstrukturen auf Stadtteilebene beschreiben lassen, können bei der Erarbeitung solcher Strategien und der Ableitung von konkreten Maßnahmen unterstützen.

Die IRB im Kontext der SDGs: Welche kleinräumigen Indikatoren sind für die Beschreibung der SDGs relevant?

Weit über 100 deutsche Kommunen und Landkreise haben die Nachhaltigkeitsagenda 2030 der Vereinten Nationen unterzeichnet. Sie schließen sich somit den darin enthaltenen 17 Nachhaltigkeitszielen und den 169 Unterzielen an. Die Resolution von 2015 hält fest, dass regelmäßig anhand von geeigneten Indikatoren überprüft werden soll, ob die Ziele erreicht sind (vgl. Vereinte Nationen 2015: 13). Die IRB enthält verschiedene Indikatoren, die unterschiedliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene identifizieren. Basierend auf ihnen kann ein erster Test erfolgen, inwieweit es sinnvoll ist, dass Kommunen ihre Nachhaltigkeitsberichte auch auf kleinräumiger Ebene an den Zielen der SDGs ausrichten. Dabei hilft es, sich an der Veröffentlichung „SDG-Indikatoren für Kommunen“ (vgl. Assmann et al. 2018) zu orientieren. Darin nehmen die Autorinnen und Autoren einen ersten Relevanzcheck der 169 Unterziele für deutsche Kommunen vor und konnten die Zahl der relevanten Unterziele bereits deutlich reduzieren. Dennoch ist das Spektrum noch sehr breit. Die Daten der IRB können hier nur bei bestimmten Themen einen Beitrag leisten.

Im Folgenden setzen wir die Daten der IRB in Bezug zu den 17 Zielen der Nachhaltigkeitsagenda 2030 und gleichen ab, in welchen Bereichen sich damit ein anschlussfähiges Monitoring der Ziele umsetzen lässt. Die Analyse orientiert sich an den 47 Kernindikatoren, die die Publikation von Assmann et al. (2018) als Proxys für die für deutsche Kommunen relevanten Ziele identifiziert hat und auf kommunaler Ebene vorliegen. Die meisten der in der IRB enthaltenen Daten sind Bevölkerungs- und Sozialdaten. Zu vielen Themen wie Bildung, Gesundheit, Umwelt, Klimaschutz oder Energie lässt sich daher keine Aussage treffen. Zu folgenden vier der insgesamt 17 Nachhaltigkeitsziele sind Daten in der IRB implementiert:

- Keine Armut (Ziel 1)
- Gleichheit der Geschlechter (Ziel 5)
- Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum (Ziel 8)
- Abbau von Ungleichheiten (Ziel 10)

Keine Armut (Ziel 1): In Deutschland beschreibt meist der Bezug von Transferleistungen Armut, da Einkommensdaten nicht flächendeckend verfügbar sind. In der IRB sind sowohl Daten zu SGB II (und hier in verschiedenen Ausprägungen wie etwa unter 18-Jährige (ab Lieferjahr 2019), Deutsche/Ausländer, Alleinerziehende etc.) als auch zu SGB III und SGB XII (auch Grundsicherung im Alter, d. h. der über 64-Jährigen) enthalten.

Gleichheit der Geschlechter (Ziel 5): Um die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern zu messen, schlagen Assmann et al. (2018) als Indikator unter anderem das Verhältnis der Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern vor. Diese Größe lässt sich mit Daten der IRB errechnen.

Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum (Ziel 8): Hier nennt die Publikation unter anderem die Langzeitarbeitslosenquote und die Beschäftigungsquote als Indikatoren, um die Situation in deutschen Kommunen zu beschreiben.

Abbau von Ungleichheiten (Ziel 10): Dieses Ziel adressiert insbesondere die Chancengleichheit aller Bevölkerungsgruppen unabhängig von Alter, Geschlecht, Behinderung, Ethnizität, Herkunft, Religion und wirtschaftlichem oder sonstigem Status. Als Indikator schlagen Assmann et al.

(2018) unter anderem das Verhältnis der Beschäftigungsquote von Ausländern zur Beschäftigungsquote insgesamt vor, das ebenfalls mit den Daten der IRB berechnet werden kann.

Der Katalog der IRB kann zu diesen verschiedenen Themen Daten bereitstellen. Allerdings stellt sich darüber hinaus die Frage nach der Relevanz für die kleinräumige Ebene. In welchem Kontext sind die oben beschriebenen Indikatoren auch kleinräumig von Bedeutung? Wann macht die Einbeziehung der untergemeindlichen Ebene in ein ebenenübergreifendes Monitoring also Sinn? Die Indikatoren dienen dazu, die unterschiedliche Bevölkerungszusammensetzung und Lage in den Stadtteilen zu beschreiben. Auch wenn Unterschiede zwischen Stadtteilen per se kein Problem sind, können sie zum Problem werden, wenn einzelne Stadtteile als „abgehängt“ stigmatisiert werden (vgl. hierzu auch Abb. 2).

Überall gibt es Stadtteile, in denen sich Bevölkerungsschichten konzentrieren, die nicht dieselben Chancen wie andere haben und daher benachteiligt sind. Das liegt an städtebaulichen Gegebenheiten, der Verfügbarkeit von günstigem Wohnraum und weiteren Faktoren. Diese Stadtteile weisen meist überdurchschnittlich hohe Transferempfängerquoten, Arbeitslosenquoten und Migrantenanteile auf – und benötigen somit mehr Unterstützung als andere Stadtteile.

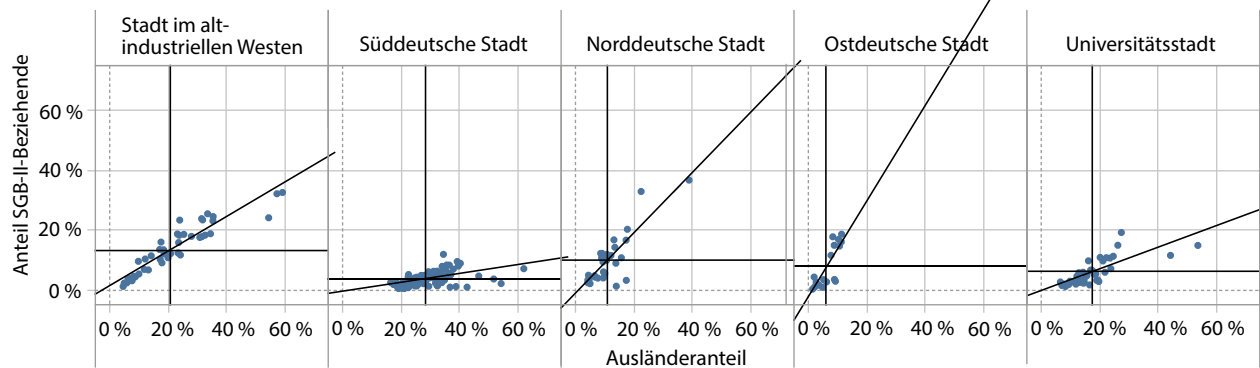


Fotos: Benjamin Pritzkeleit

Winzerla in Jena (l.), Mueßer Holz in Schwerin (r.): als „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ seit vielen Jahren von Bund und Ländern gefördert

2

Stadtteile nach ihrem Anteil an SGB-II-Beziehenden und Ausländern für verschiedene Stadttypen (2019)



Quelle: Innerstädtische Raumbewertung des BBSR, Datengrundlage: Kommunalstatistiken der IRB-Städte

Städte unterscheiden sich nicht nur untereinander, sondern auch innerhalb der Stadtgrenzen kann es zu erheblichen Differenzen zwischen Stadtteilen kommen. Oben dargestellte Abbildung zeigt die Streuung der Werte der Indikatoren Anteil SGB-II-Beziehende und Ausländeranteil für die Stadtteile. Beim Ausländeranteil reicht die Spanne von unter einem bis über 60 %, beim Anteil der SGB-II-Beziehenden von null bis knapp 40 %. Dies macht deutlich, dass einzelne Stadtteile unterschiedliche Handlungs- und Unterstützungsbedarfe aufweisen, wie etwa bei der Ausstattung mit sozialer Infrastruktur, die durch eine Betrachtung der gesamtstädtischen Ebene nicht sichtbar würden.

Über die letzten Jahre hat diese soziale Polarisierung in deutschen Städten, insbesondere in Großstädten, tendenziell zugenommen (vgl. z. B. Helbig/Jähnen 2018; Baldewein/Keller 2020). Kleinräumige Daten weisen auf Ungleichheiten zwischen Räumen innerhalb einer Stadt hin. Mit ihnen können sozialraumorientierte Strategien erarbeitet werden, die gezielt die dort lebende Bevölkerung fördern, etwa durch Unterstützungsangebote wie Integrations- und Sprachkurse, beschäftigungsfördernde Weiterbildungsmaßnahmen oder Beratungsangebote. Insbesondere im Bildungsbereich können Kommunen früh dazu beitragen, dass von Kindesalter an Chancengleichheit hergestellt wird. Ein wichtiger Punkt ist zum Beispiel eine bedarfsgerechte Modernisierung und Ausstattung von Kitas und Schulen. Damit verbessern sich die Lebenschancen in den Stadtteilen künftig.

Nur über ein kleinräumiges Sozialraummonitoring können die Entwicklung solcher Stadtteile betrachtet und darauf basierend geeignete Maßnahmen umgesetzt werden. Diese kleinräumigen Differenzierungen gingen ohne diese Betrachtungsebene verloren, obwohl sie für die SDGs sehr wichtig sind – insbesondere für die Ziele „Keine Armut“, „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“ und „Abbau von Ungleichheiten“. Die Ausrichtung der IRB-Indikatorauswahl auf vorrangig soziodemografische Merkmale begünstigt insbesondere die Betrachtung dieser sozial ausgerichteten Ziele. Das Beispiel zeigt, dass es durchaus

sinnvoll ist, auch die kleinräumige Ebene in ein ebenenübergreifendes Monitoring einzubeziehen. Das lässt sich aber auch problemlos auf andere Bereiche übertragen.

Seit einigen Jahren liegen dem BBSR die georeferenzierten Grenzen der Stadtteile vor. Dementsprechend ist eine Verschneidung mit weiteren georeferenzierten Sachdaten über den jährlich bei den Kommunen abgefragten Datenbestand hinaus möglich. Damit ergeben sich vielfältige Möglichkeiten, auch Indikatoren zur Beschreibung weiterer Ziele zu berechnen. Um nur einige Beispiele zu nennen: Für das Ziel 3 „Gesundheit“ lassen sich die Luftqualität oder die Lärmbelastung auch kleinräumig auswerten – und somit unterschiedlich belastete Stadtteile identifizieren. Für das Ziel 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ können der Flächenverbrauch oder auch der Zugang zu Grün- und Naherholungsflächen kleinräumig betrachtet werden.

Ein Vorteil der IRB ist auch, dass sich die verschiedenen Indikatoren und ihre Entwicklung zwischen den Städten vergleichen lassen. Bei einer einheitlichen Datenbasis ermöglicht das eine Positionsbestimmung innerhalb der 56 teilnehmenden Städte. Hier ist allerdings immer der lokale Kontext zu beachten, der sich häufig nur mit Ortskenntnis identifizieren lässt. Bei der Überprüfung, ob ein SDG erreicht wurde, ist deshalb immer zu prüfen, ob Stadtvergleiche auf kleinräumiger Ebene überhaupt sinnvoll sind.

Vor- und Nachteile stadtvergleichender Ansätze

Jede an der IRB beteiligte Kommune verfügt über weit differenziertere und aktuellere Daten als diejenigen, die in der IRB bereitgestellt werden. Somit liegt es aus Sicht der Kommunen nahe, sich zuerst auf diese eigenen Daten im Rahmen eines Berichtswesens zu den SDGs zu beziehen (vgl. hierzu Assmann et al. 2018). Wie weit eine Kommune auf dem Weg der Nachhaltigkeit vorangeschritten ist, kann sie bei einem entsprechend ausgebauten Berichtswesen mit regelmäßiger Aktualisierung in ihrem Bereich und anhand der vorhandenen Datengrundlagen selbst vermessen. Im Zeitvergleich werden Veränderungen sichtbar. Sofern kleinräumig vorhandene Daten einbezogen werden, lassen sich darüber hinaus Positionsveränderungen der Stadtteile feststellen. Das Ergebnis wiederum kann für eine evidenzbasierte Debatte zu den SDGs auf lokaler Ebene genutzt werden.

Der ursprünglichen Idee der IRB folgend, ließe sich der vorhandene Datenbestand unter den oben genannten Einschränkungen für ein kleinräumig angelegtes Monitoring der SDGs im inter- und intrakommunalen Vergleich nutzen. Das setzt voraus, dass alle beteiligten Kommunen (oder auch nur eine Auswahl) sich vergleichen möchten (vgl. Mau 2019). Gleichzeitig wäre es aber auch möglich, auf einer einheitlichen Datenbasis den Beitrag der Städte hinsichtlich der SDGs zu bilanzieren. Damit ginge es nicht um den Vergleich, sondern mehr um eine Gesamtschau.

Die spezifischen Limitierungen der IRB und die methodischen Aspekte wie die Wahl des angemessenen Raumbezugs (gesamstädtisch oder teilräumlich) hat der Beitrag schon angerissen. Welchen Nutzen und welche Probleme bringt eine stadtvergleichende Perspektive bei der Berichterstattung zu den SDGs generell mit sich? Ein (öffentlich angelegtes) Monitoring der SDG-Umsetzung schafft Transparenz über die erreichten Fortschritte. Es kann damit zu einer ambitionierteren Umsetzung der notwendigen Schritte bei allen Verantwortlichen beitragen. „Erfolgsgeschichten“ können notwendige Maßnahmen legitimieren und Auskunft über deren Wirkungen geben. Gleichwohl besteht, zumal im politischen Raum, bei Nicht-Erfolg die Gefahr, zu viel Transparenz und Angriffspunkte für Konkurrenz zu schaffen.

Darüber hinaus besteht die Hoffnung, dass indikatorenbasierte Stadtvergleiche politisches „Steuerungswissen“ generieren (vgl. Mau 2019: 38 ff.). Eine gute Kenntnis der Datengrundlagen und der darauf aufbauenden Statistiken führt

möglicherweise zu politischen Handlungsempfehlungen, mit denen sich die SDGs zielgerichteter angehen lassen. Das zeigt damit zusammenhängend aber auch ein Problem der Zurechnung von Steuerungskompetenzen auf. Lokale Probleme, die das Monitoring anzeigt, können lokale Akteurinnen und Akteure verhandeln und angehen. Regionale oder gesamtgesellschaftliche Randbedingungen, die auf die lokale Ebene einwirken und zu negativen Entwicklungen führen, lassen sich zwar identifizieren und benennen, bleiben aber außerhalb des Zuständigkeitsraums der lokalen Ebene. Bei Themen wie Armut und Beschäftigung sind die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen eingeschränkt. Selbst nur auf die Kommune bezogene Indikatoren wie das Ausmaß sozialer Segregation entziehen sich ihrem uneingeschränkten Zugriff.

Es zeichnet sich damit ein grundsätzliches Problem von Indikatorensystemen im politischen Raum ab (vgl. Jochimsen/Raffer 2014). Einerseits ist es unumstritten, dass die Politik Zahlen benötigt, um gesellschaftliche Entwicklungen wahrzunehmen und einzuordnen. Vergleiche gleich welcher Art sind ein bedeutsames Mittel in der Kommunikation politischer Themen. Um den Status quo zu bestimmen, braucht es Vergleichszahlen von der Vergangenheit bis in die Gegenwart und von vergleichbaren Objekten (vgl. Heintz 2016). Nur so kann verdeutlicht werden, ob etwas mit der Zeit besser oder schlechter geworden ist und wie die Position im Vergleich zu anderen ist. Diese Positionsbestimmungen gehen mit Bewertungen einher, die sich in der politischen Auseinandersetzung selbst wieder instrumentalisieren und mit Interessenlagen verkoppeln lassen. Es entstehen auch Konkurrenzsituationen, die politisch Verantwortliche nicht immer leicht bewältigen und eher meiden. Die Frage „Warum sind die anderen besser als wir?“ setzt einen Vergleich und eine Bewertung voraus, worin in doppelter Hinsicht ein Angriffspunkt liegt. Der erste Angriffspunkt liegt in der Vergleichbarkeit der Einheiten. Lassen sich Städte oder Stadtteile einfach vergleichen oder sind bestimmte Bedingungen vorzuschalten? Zahlreiche Stimmen würden aufgrund der Unterschiedlichkeit verschiedener Städte oder Stadtteile Zweifel an einer einfachen Vergleichbarkeit äußern. Der zweite Angriffspunkt wäre die Herleitung der Bewertungsmaßstäbe und deren wissenschaftliche, moralische oder anders geartete Begründung. Auch in diesem Fall lassen sich leicht fundamentale Zweifel anbringen, die jede Einordnung zu Fall bringen würden.

Technisch ließe sich ein ebenenübergreifendes Monitoring mit einem vertretbaren Aufwand installieren. Angefangen von der globalen Ebene müssten die SDGs bis zur lokalen Ebene durchdekliniert und soweit möglich mit konkreten Zielwerten hinterlegt werden (siehe hierzu auch den Beitrag Milbert/Müller/Schmidt-Seiwert in diesem Heft). Mit geeigneten Indikatoren auf der jeweiligen Berichtsebene ließe sich verfolgen, inwieweit eine Annäherung an die Ziele erfolgt. Wie bereits dargestellt, haben weit über 100 deutsche Kommunen und Landkreise die Nachhaltigkeitsagenda 2030 der Vereinten Nationen unterzeichnet und sich somit den SDGs verpflichtet. Damit haben sie sich auch darauf eingelassen, dass anhand geeigneter Indikatoren überprüft wird, ob die Ziele erreicht wurden oder nicht.

Vor dem Hintergrund der hohen Komplexität der SDGs stellt sich die Frage danach, welche Ziele auch auf dieser kleinräumigen Ebene abgebildet werden müssen. Kleinräumigkeit

könnte beispielsweise dann sinnvoll eingebracht werden, wenn:

- sich nur so Ziele adäquat abbilden lassen (Segregation, räumliche Polarisierung),
- soziale Lebenslagen innerstädtisch so differenziert sind, dass sich für die lokale Ebene daraus ein relevanter Handlungsbedarf vor dem Hintergrund der SDGs ergibt und
- Umweltbedingungen Bewohnergruppen so unterschiedlich beeinträchtigen, dass diese nur in ihrem kleinräumlichen Kontext angemessenen beurteilt und bewertet werden können.

Daher müssen all diejenigen die Themenauswahl der Indikatoren kritisch beleuchten, die die kleinräumige Ebene in ein ebenenübergreifendes Monitoring einbeziehen wollen. Sie dürfen nur solche Kennzahlen auswählen, die hinsichtlich der SDGs einen Mehrwert gegenüber gesamtstädtischen Betrachtungen liefern.

Fazit

Es gibt zahlreiche Initiativen, mit verbesserten Indikatoren systemen die Politik zu unterstützen oder zu beraten. Letztlich steht dahinter der Versuch, die Lebensbedingungen in einem Land oder einer Region besser, also differenzierter zu beschreiben. Mit dem „OECD Better Life Index“ (oecdbetterlifeindex.org) oder der Initiative „Gut leben in Deutschland“ (gut-leben-in-deutschland.de) seien an dieser Stelle nur zwei Beispiele aus der Gegenwart angeführt. Beide Initiativen wurden mit viel Sachverstand entwickelt und haben eine hohe mediale Aufmerksamkeit erfahren. Inwieweit sich die Politik tatsächlich an den Ergebnissen dieser Indikatoren systeme orientiert, lässt sich schwer sagen.

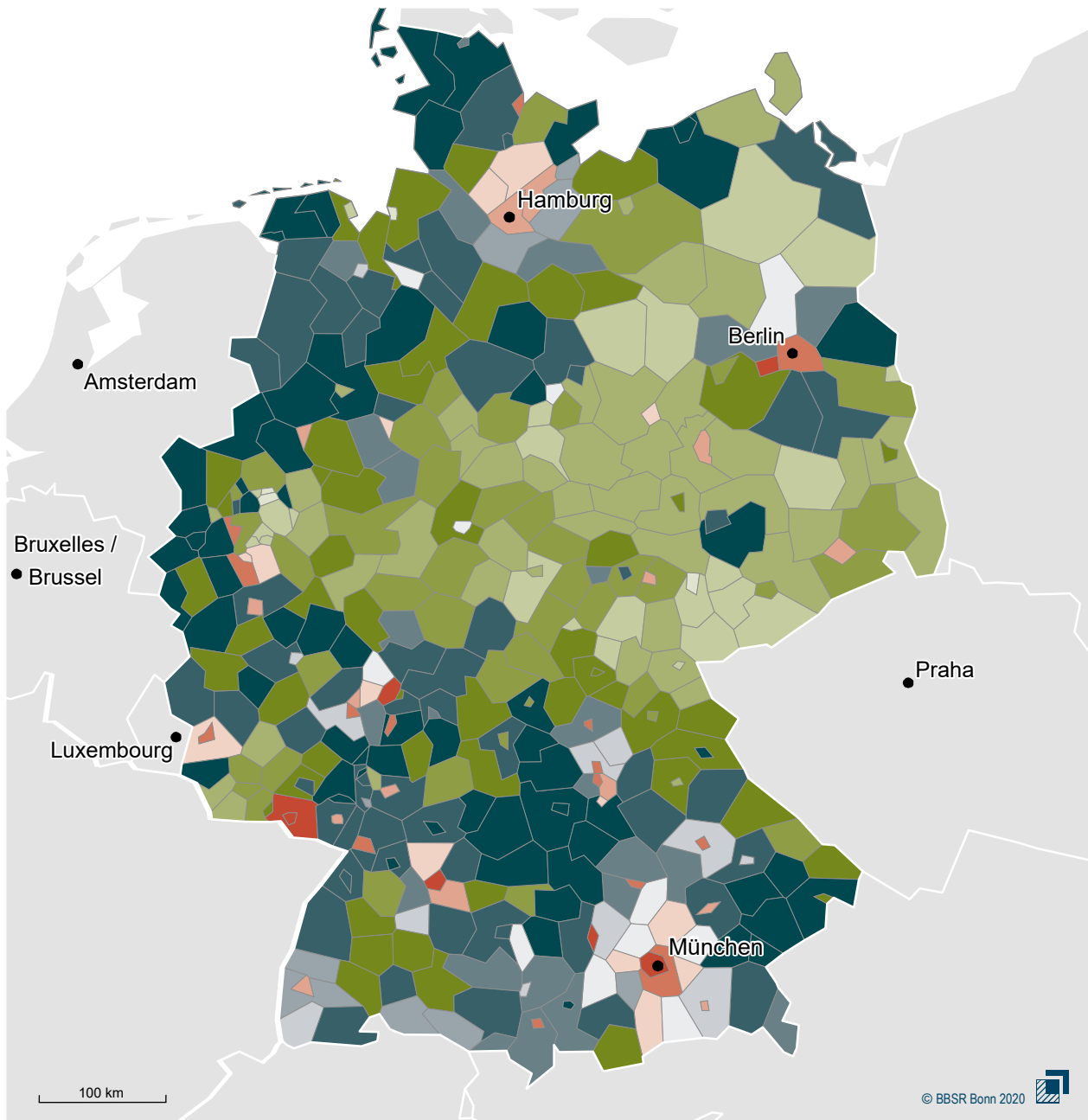
Die SDGs sind ein Zielsystem – und das Indikatoren system hat hier nochmal eine andere Funktion. Es geht um das Erreichen der Ziele, den Abstand oder die Annäherung an die formulierten Ziele und Unterziele. Mehrere Kommunen haben in eigenen Nachhaltigkeitsberichten (vgl. z. B. Bertelsmann Stiftung, Deutsches Institut für Urbanistik, Landeshauptstadt Stuttgart 2019) ihren Status quo und die Entwicklungen der Indikatoren bezogen auf die Ziele festgehalten. Häufig gehen sie aber nicht über rein deskriptive Analysen hinaus. Es wird nicht klar, inwieweit sie die Bestandsaufnahmen interpretieren und daraus konkrete Maßnahmen vor Ort ableiten.

Auch wenn die Berichterstattung zur Erreichung der SDGs noch am Anfang steht, sollte dies künftig stärker von den Zeichnungskommunen eingefordert werden.

Wie bereits geschrieben, können Kommunen viele Einflussgrößen, die auf die Entwicklung von bestimmten Indikatoren einwirken, nicht steuern. Der Vorteil eines ebenenübergreifenden Monitorings wäre somit, dass sich stets an der richtigen „Stellschraube“ auf der entsprechenden Ebene ansetzen lassen könnte. Grundlegende Voraussetzung ist aber der Wille der Politik, sich an den Interpretationen der Indikatoren systeme und den daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen zu orientieren. Im Zeitalter von Fake News und alternativer Fakten stellt sich allerdings die Frage, wie Zahlen (Indikatoren) – und seien sie noch so gut wissenschaftlich begründet – Legitimation für politisches Handeln und Entscheiden schaffen können. Ein gutes und durchdachtes Indikatoren system ist zwar ein wichtiger Ausgangspunkt, um zu verdeutlichen, wie der Stand der Dinge ist und was sich verändert hat. Ohne eine Überführung dieser Erkenntnisse und eine gesellschaftliche Debatte mit der klaren Aufforderung an uns alle, wie wir die SDGs erreichen können, besteht trotzdem die Gefahr, dass die Wirkung des Ansatzes verpufft.

3

Entwicklung von bebauter Fläche und Bevölkerung in Deutschland



Verhältnis der jährlichen prozentualen Veränderung der bebauten Fläche zur Bevölkerungsentwicklung zwischen 1990 und 2014

bei Zunahme der bebauten Fläche und Abnahme der Bevölkerung

- bis unter -5,0
- -5,0 bis unter -2,0
- -2,0 bis unter -1,0
- -1,0 bis unter -0,5
- -0,5 bis unter 0,0

bei Zunahme der Bevölkerung größer als die Zunahme der bebauten Fläche

- 0,0 bis unter 0,25
- 0,25 bis unter 0,5
- 0,5 bis unter 0,75
- 0,75 bis unter 1,0

bei Zunahme der bebauten Fläche größer als die Zunahme der Bevölkerung

- 1,0 bis unter 1,25
- 1,25 bis unter 1,5
- 1,5 bis unter 1,75
- 1,75 bis unter 2,5
- 2,5 bis unter 5,0
- 5,0 und mehr

Datenbasis: Laufende Raumbewertung Europa
 Datengrundlagen: Global Human Settlement Layer
 Geometrische Grundlage: GfK GeoMarketing,
 Regionen NUTS 3 (2013)
 Bearbeitung: V. Schmidt-Seiwert

Literatur

- Assmann, Dirk; Honold, Jasmin; Grabow, Busso; Roose, Jochen, 2018:** SDG-Indikatoren für Kommunen – Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen. Hrsg.: Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik, Engagement Global, Gütersloh.
- Baldewein, Timo; Keller, Carsten, 2020:** Räumliche Muster der Zuwanderung. Regionale Verteilung und städtische Segregation von MigrantInnen in Deutschland. In: Röder, Antje; Zifonun, Darius (Hrsg.): Handbuch Migrationssoziologie, Wiesbaden.
- Beckmann, Paul; Fulda, Barbara; Kohl, Sebastian, 2020:** Housing and Voting in Germany: Multi-Level Evidence for the Association between House Prices and Housing Tenure and Party Outcomes, 1980–2017, MPIfG Discussion Paper 20/6, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Bertelsmann Stiftung:** Deutsches Institut für Urbanistik; Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.), 2019: Lebenswertes Stuttgart – Die globale Agenda 2030 auf lokaler Ebene. Bestandsaufnahme auf Grundlage von Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals (SDGs).
- BfLR – Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, o. J.:** Daten zur Stadt- und Regionalforschung. Städte und Regionen im statistischen Vergleich. Stadtforschung und Städtestatistik erweitern kommunale Informationsgrundlagen.
- Böltken, Ferdinand; Gatzweiler, Hans-Peter; Meyer, Katrin, 2007:** Das Kooperationsprojekt „Innerstädtische Raumbewachung“: Rückblick, Ausblick, Ergebnisse. Informationsgrundlagen für Stadtforschung und Stadtentwicklungspolitik. In: Sturm, Gabriele (Hrsg.): Innerstädtische Raumbewachung: Methoden und Analysen, Bonn.
- Gatzweiler, Hans-Peter, 2011:** Raumbewachung – Was soll das? In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung – BBSR (Hrsg.): Politikberatung in der Raum- und Stadtentwicklung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8. 2011, Bonn.
- Gleich, Andreas; Staudinger, Thomas, 2013:** Städtevergleich auf Basis von Clusteranalysen am Beispiel der Demografie-Berichterstattung. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung – BBSR (Hrsg.): StadtZoom - Analysen kleinräumig vergleichender Stadtbeobachtung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6. 2013, Bonn.
- Heintz, Bettina, 2010:** Numerische Differenz. Überlegungen zu einer Soziologie des (quantitativen) Vergleichs. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 39, H. 3: 162–181.
- Heintz, Bettina, 2016:** „Wir leben im Zeitalter der Vergleichung.“ Perspektiven einer Soziologie des Vergleichs. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 45, H. 5: 305–323.
- Helbig, Marcel; Jähnen, Stefanie, 2018:** Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. WZB-Discussion Paper P 2018–001, Berlin.
- Jochimsen, Beate; Raffer, Christian, 2014:** Wie schafft es die Zahl in die Politik? Indikatorenätze im Spannungsfeld zwischen politisch Gewünschtem und statistisch Machbarem. In: Schmollers Jahrbuch, Jg 134; H. 1: 107–128.
- Mau, Steffen, 2019:** Das metrische Wir, Bonn.
- Vereinte Nationen, 2015:** Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015: 13.
- Zapf, Wolfgang, 1977:** Einleitung in das SPES-Indikatorensystem. In: Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Lebensbedingungen in der Bundesrepublik. Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung. Frankfurt a. M.