

Thomas Terfrüchte & Dennis Hardt

INTEGRIERTES DATENMONITORING AUF QUARTIERSEBENE

Möglichkeiten und Grenzen einer kleinräumigen Raubeobachtung

Kurzfassung

Die verstärkte Fokussierung der Stadtentwicklung auf Quartiere bzw. Nachbarschaften bedingt die Einführung einer neuen Beobachtungsebene unterhalb bzw. auch „quer“ zu den bislang vielfach bestehenden statistischen Bezirken. Damit geht jedoch die Herausforderung einher, Informationen und Wissen auf kleinräumiger Ebene zu generieren, ohne die zur Verfügung stehenden Ressourcen über Gebühr zu belasten. Öffentliche Institutionen verfügen dabei häufig bereits über einen großen Fundus an Informationen und Daten zu kleinräumigen Entwicklungen. Gleichwohl sind diese Daten jedoch, gerade bei Kommunen, dezentral organisiert und/oder werden nicht für eine (weitere) Nutzung hinreichend aufbereitet.

Dieser Beitrag zeigt auf, welche Informationen und Daten öffentlichen Akteuren – insbesondere Kommunen – bereits zur Verfügung stehen und wie es gelingen kann, durch die Integration und Verschneidung vorhandener Informationen eine aussagekräftige, integrierte Datenbasis für die kleinmaßstäbliche Raubeobachtung auf Quartiersebene zu etablieren.

aus: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Ergebnisse der BMBF-Fördermaßnahme. Berlin 2021.

Einleitung

Big Data, Digitalisierung, Smart City: drei Schlagworte, die gleichermaßen Herausforderungen, Wege und Ziele umschreiben, mit denen sich die Stadt- und Regionalentwicklung gegenwärtig auseinandersetzen muss. Mit leistungsstarken Rechnern, High-Speed-Internet und qualifiziertem Personal ist aber weder die Herausforderung gemeistert, der Weg begangen noch das Ziel erreicht. Eine der größten Hürden ist es, die tradierten und beharrlichen Strukturen der (öffentlichen) Verwaltung unter Berücksichtigung der (berechtigten) Interessen des Datenschutzes so anzupassen, dass das qualifizierte Personal mit den leistungsstarken Rechnern am High-Speed-Netz auch die passenden Daten zur Verarbeitung bekommt, um Stadt- und Quartiersentwicklung empirisch besser zu fundieren. Wie aber kann das gelingen? Im Rahmen von MOSAIK haben wir erste Antworten auf diese Frage erhalten – ohne sie je gestellt zu haben. Es handelt sich also um eine Art Kollateralschaden, der sich – wie wir heute wissen – als Glücksfall für die Stadt Remscheid und uns Forschende darstellt.

Raubeobachtung auf Quartiersebene

Zu den Kernaufgaben von Städten und Gemeinden in Deutschland zählt das Meldewesen. Meist angesiedelt bei den kommunalen Statistikstellen wird dort erfasst, wer wann wo ein- oder auszieht, heiratet, Kinder bekommt und vieles mehr. Das Meldgesetz macht jeden Menschen in einer Stadt ein Stück weit gläsern. Nicht umsonst sind gerade die Daten aus den Melderegistern streng geschützt. In statistischen Jahrbüchern der Städte und Gemeinden oder den Datenbanken der statistischen Ämter der Länder und des Bundes finden sich eine Vielzahl an Daten aus den kommunalen Melderegistern wieder: in inhaltlich und räumlich aggregierter Form. Während viele statistische Jahrbücher der Kommunen auf der kleinräumigen Ebene der Stadtteile Daten aufbereitet vorhalten, sind sie in anderen Datenbanken schon aus Gründen der Vergleichbarkeit mindestens auf Gemeindeebene aggregiert. Geht man nun davon aus, dass es sich bei Quartieren

um zusammenhängende Siedlungskörper innerhalb einer Stadt handelt, deren räumliche Bezüge nicht deckungsgleich mit den statistischen Bezirken sind, wird klar, dass eine Raubeobachtung auf Quartiersebene zwangsläufig unmittelbar auf Daten aus den Melderegistern angewiesen ist, um Quartiere abgrenzen und typisieren zu können (siehe auch Terfrüchte & Hardt: „Handlungsorientierte Typisierung von Quartieren“ in diesem Band).

Darüber hinaus kommen auch all jene Daten für eine Raubeobachtung auf Quartiersebene infrage, die unterhalb der Gemeindeebene auf Stadtbezirks- oder Stadtteilebene vorliegen, wie etwa Daten der Bundesagentur für Arbeit (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit usw. – hier gilt allerdings eine Mindesteinwohnerzahl von 1.000 Personen je abgefragten Raum). Ohne Weiteres können Kommunen somit einen Grundstock an Daten bereitstellen, um ein kleinräumiges Monitoring durchzuführen. Deutlich spannender wird es jedoch, wenn einerseits die Städte und Gemeinden über das Meldewesen hinaus zusätzlich ihre eigenen kommunalen Datensätze heben und andererseits raumbezogene Daten weiterer Dritter nutzen.

Kommunale Datensätze heben

Städte und Gemeinden sitzen sprichwörtlich auf einem meist nur teilweise gehobenen Datensatz. Das liegt einerseits an den unterschiedlichen Zuständigkeiten innerhalb der Stadtverwaltung (z.B. Meldedaten bei der Statistikstelle, Gebäudedaten beim Katasteramt, SGB-XII-Daten beim Sozial-

Das Projekt

„MOSAIK – Strategien des Zusammenlebens verschiedener Kulturen und Generationen“ ist ein Vorhaben der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“.

Das Projekt „MOSAIK“ erforscht, wie Menschen verschiedener Kulturen gut in einem Stadtquartier zusammenleben. Die Stadt Remscheid im Bergischen Land und Wissenschaftler der Technischen Universität Dortmund entwickeln dafür Strategien zur integrierten und kultursensiblen Bestandsentwicklung.

weitere Informationen zum Projekt:

» www.kommunen-innovativ.de/mosaik

dezernat oder Schülerzahlen beim Schulamt). Andererseits – und hier zeigt sich der Mehrwert transformativer Forschung im Rahmen von „Kommunen innovativ“ – aber auch an mangelnder Kommunikation.

Ein Beispiel: Allein über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Kindertagesbetreuung (in Kindertagesstätten und offenen Ganztagschulen) haben die zuständigen Stellen Informationen über die Wohnorte, das Alter, die Staatsangehörigkeit und ggf. Geschwister der Kinder, aber auch über die Einkommensverhältnisse der Haushalte. Über die Verknüpfung von Wohn- und Einrichtungsort können funktionale Verflechtungen modelliert werden: Welche Kita hat welchen realen Einzugsbereich? Wo gibt es Überschneidungen? Wo gibt es lange, wo kurze Wege? Wo begegnen sich welche Menschen (die Kinder selbst, aber auch deren Eltern, die die Kinder bringen und abholen)? In Verbindung mit den Daten aus dem Melderegister können Betreuungsquoten nach Alterskohorten oder Betreuungsplatzdichten ermittelt werden. Es können Betreuungsbedarfe abgeschätzt werden, und zwar ganz konkret (wo werden Geschwisterkinder geboren?) oder abstrakt modelliert etwa über das Wanderungsverhalten von Familien.

Ein zweites Beispiel mit teilweise analogen Möglichkeiten (das Haushaltseinkommen ausgenommen) können Daten der Schulen sein, wobei die Schulämter mitunter zunächst die Daten von den Schulen abfragen müssen, da es – anders als bei den Elternbeiträgen für die Kinderbetreuung – keine gesamtstädtisch koordinierte Erhebung solcher Daten geben muss.

Ein drittes Beispiel sind Informationen zu Wohnungsleerständen. Mangels valider Daten behelfen sich die Kommunen meist mittels der sogenannten Stromzählermethode, d.h. es wird geprüft, ob Stromzähler abgemeldet werden und sodann ein Leerstand angenommen. Dabei gilt: je Haushalt ein Stromzähler. Diese Daten liegen den kommunalen Energieversorgern vor. In Verbindung mit einer Haushaltsmodellierung aus den Daten des Melderegisters kann eine Validierung der Zahl der Wohnungen und der entsprechenden Leer-

stände erfolgen, sodass aufwändige Begehungen reduziert werden können und nur noch in Zweifelsfällen erforderlich sind.

Raumbezogene Daten Dritter nutzen

Über die Nutzung und Aufbereitung kommunaler Daten hinaus besteht für eine Raumbesichtigung auf kleinräumiger Quartiersebene auch die Möglichkeit, Daten Dritter zu nutzen. Im Prinzip geht es grundsätzlich darum, vor allem jene öffentlichen und öffentlich „kontrollierten“ Stellen in die Datenakquise einzubeziehen, die bisher nur eine geringe Rolle für die kleinräumige kommunale Raumbesichtigung gespielt haben, obwohl sie systematisch räumlich wie zeitlich vergleichbare Daten zumeist adressscharf erheben.

Die Bundesagentur für Arbeit bietet für Kommunen differenzierte Auswertungen der Arbeitsmarktberichterstattung an. Jede Gemeinde in Deutschland kann – für eine überschaubare Kostenbeteiligung – einen Vertrag abschließen, der etwa eine jährliche oder quartalsweise Lieferung relevanter Kennzahlen auf kleinräumiger Ebene ermöglicht. Voraussetzung dafür ist das Vorliegen eines geeigneten Straßenrasters, das die Zuordnung der geführten Beschäftigten und Sozialleistungsempfänger über die Wohnadresse zur gewünschten (und frei definierbaren) Raumeinheit ermöglicht.

Die Kassenärztlichen Vereinigungen in Deutschland sind für die vertragsärztliche Versorgung der gesetzlichen Krankenversicherungen zuständig. Insofern liegen dort Daten über die praktizierenden Ärzte (und deren Praxisstandorte, Fachrichtungen, Stellenvolumina usw.) sowie die versorgten Patienten (mit deren Wohnorten, Behandlungsinformationen usw.). Analog zum Beispiel der Kinderbetreuung können nunmehr in Verbindung mit den kommunalen Meldedaten Versorgungsquoten, Versorgungsdichten und vieles mehr ermittelt werden. Ebenso können auch hier die Quell-Ziel-Verflechtungen modelliert werden. Darüber hinaus bietet die Auswertung entsprechender Daten aber auch die Möglichkeit, das immer bedeutender werdende Thema der Urban

Health empirisch weiter zu fundieren, etwa mit Blick auf die Morbidität.

Auch die polizeiliche Kriminalstatistik, die von den Landeskriminalämtern jährlich auf Landes- bzw. Kreisebene erstellt wird, bietet nützliche Informationen für eine kleinräumige Raumb Beobachtung. Analog zur Unterscheidung zwischen Wohn- und Arbeitsort bei der Arbeitsmarktberichterstattung können bekanntgewordene Straftaten nach dem Tatort- oder Täterprinzip inhaltlich differenziert aufbereitet werden, sodass etwa das Thema Sicherheit im öffentlichen Raum bei der Raumb Beobachtung berücksichtigt werden kann.

Datenschutz und Kooperationsbereitschaft – keine zwingenden Hürden

Die Mitwirkungsbereitschaft nicht-kommunaler Akteure ist nicht zu unterschätzen und mitunter sogar größer als die der kommunalen Akteure. Das liegt einerseits daran, dass eben jene nicht-kommunale Akteure oft ein erhebliches Interesse an einer Verknüpfung mit kommunalen Datenbeständen haben, die ohne entsprechende Kooperation nicht möglich ist. Andererseits gibt es auch gemeinsame Ziele, die besser erreicht werden können, wenn verfügbare Daten mit anderen geteilt werden. Das setzt neben entsprechenden Kooperations- und/oder Datennutzungsvereinbarungen gleichwohl auch eine entsprechende Fachkenntnis seitens der Kooperationspartner sowie Überzeugungskraft seitens der Kommunen und/oder der Wissenschaft voraus. Und schließlich: Persönliche Kontakte und die Bereitschaft auch „in Vorleistung“ zu gehen, wirken mitunter stärker als formalisierte Anfragen.

Die angesprochenen Datennutzungsvereinbarungen weisen, bei aller Euphorie, bereits auf einen Knackpunkt hin: den Datenschutz! Dieser ist ein hohes Gut und wurde in Deutschland durch die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) in Teilen nochmals verschärft. Schon bei überschaubarer inhaltlicher und/oder räumlicher Aggregation können Datenschutzerfordernisse jedoch ohne Weiteres hinreichend erfüllt werden. Für das Projekt MOSAIK wurden sogenannte kleinste

Einheiten gebildet (meist Baublöcke), die in der Regel mindestens 100 Einwohner*innen umfassen. Wenn zugleich bei Fallzahlen kleiner fünf mit dem Aggregat „< 5“ gearbeitet wird, sind Rückschlüsse auf einzelne Personen nicht mehr möglich. Die Bundesagentur für Arbeit etwa arbeitet – je nach inhaltlicher Tiefe – mit einer Geheimhaltung bei Fallzahlen kleiner 3 („Primäre Geheimhaltung“), wobei zudem die Rückrechenbarkeit aus Zeilen- und/oder Spaltensummen ausgeschlossen wird („Sekundäre Geheimhaltung“). Für differenzierte Auswertungen der Beschäftigten-, Arbeitslosen- und SGB-II-Statistik müssen die Raumbezüge jedoch mindestens 1000 Einwohner*innen aufweisen, was insofern folgerichtig ist, da die o. g. Kriterien andernfalls zu sehr lückenhaften Datensätzen führen. Bei den Zahlen aus der kassenärztlichen Bedarfsplanung geht es – analog zu betriebsbezogenen Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit – darum, von den zur Verfügung gestellten Daten nicht auf die Wirtschaftlichkeit einer Arztpraxis schließen zu können.

Fazit: Weg frei für ein Integriertes Datenmonitoring

Die Arbeit im Projekt MOSAIK hat für die Verbundpartner (Wissenschaft wie Kommune) neue Möglichkeiten der Datennutzung und -verknüpfung offenbart. „Kommunen innovativ“ ist hier zum Sinnbild geworden, und wenn es ein Ziel transdisziplinärer Forschung ist, Strukturen und Prozesse durch die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis nachhaltig zu transformieren, dürfte MOSAIK vorläufig als erfolgreich gelten. Vorläufig deshalb, weil erst die Zukunft zeigen wird, inwieweit die vielen unterschiedlichen Akteure bereit sind, den Weg auch ohne den (geförderten) Austausch mit der Wissenschaft weiterzugehen.

Letztlich ist das Verbundprojekt MOSAIK angetreten, um modellhafte Strategien für die Quartiersentwicklung zu entwickeln. Und dafür ist ein breites Wissen über die Quartiere, ihre Besonderheiten, ihre Ähnlichkeiten und Unterschiede erforderlich. Die Arbeit in MOSAIK hat gezeigt, mit wie viel Aufwand das „Datensammeln“

verbunden ist, wie viel Überzeugungsarbeit geleistet werden muss, wie wichtig auch das Vermitteln potenzieller Mehrwerte und Chancen ist, warum es sich also lohnt, die Datenschätze zu heben.

Der Datenschutz, auch das ist ein Ergebnis, ist meist nicht die Hürde. Denn es geht nicht darum, Rückschlüsse auf einzelne Personen zu ermöglichen, sondern die relevanten personenbezogenen Daten so miteinander zu verknüpfen und zu ver-räumlichen, dass ein Mehrwert für die Stadt- und Quartiersentwicklung entsteht.

Wenn sich die unterschiedlichen „Datenlieferanten“ auf ein systematisches Vorhalten raumbezogener und relevanter Daten verständigen, gemeinsam organisiert, dezentral gespeist und dezentral nutzbar, dann können alle Beteiligten ihren jeweiligen Nutzen daraus ziehen und von der vielerorts immer noch vorhandenen ein-dimensionalen sektoralen Betrachtung von Herausforderungen (z.B. Leerstand, Fluktuation, Alterung, Versorgung, Erreichbarkeit usw.) zu einer mehrdimensionalen Betrachtung gelangen, die eine wirklich integrierte Stadt- und Quartiersentwicklung ermöglicht. Den Weg gibt es, er ist noch nicht vollends frei, technische und organisatorische Hürden müssen genommen werden, aber bereits jetzt lässt sich – zumindest hat das die Arbeit im transformativen Projekt MOSAIK gezeigt – das Ziel erreichen.

Zum Weiterlesen

Bundsmeldegesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2744).

Terfrüchte, Thomas / Hardt, Dennis (2020): Handlungsorientierte Typisierung von Quartieren, in: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Ergebnisse der BMBF-Fördermaßnahme (zuletzt geprüft 30.03.2021).

Terfrüchte, Thomas / Greiving, Stefan / Flex, Florian (2017): Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten – Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen, in: Raumforschung und Raumordnung. Heft 5. Seite 471-485.

Die Autoren

Dr. Thomas Terfrüchte; TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie; thomas.terfruechte@tu-dortmund.de

Dennis Hardt, Dipl.-Geograf; TU Dortmund, Fakultät Raumplanung Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie; dennis.hardt@tu-dortmund.de