

Björn Schippers

# Die Bürgermeinung – hält sie den statistischen Fakten stand?

Aus:

Ulrike Schönfeld-Nastoll, Ralf Gutfleisch, Anke Schöb, Alexandra Dörzenbach (Hrsg.)

## Lebensqualität aus Bürgersicht 2012 und 2015 – Deutsche Städte im Vergleich

Stadtforschung und Statistik | Themenbuch 2  
Stuttgart 2018

ISBN 978-3-922421-57-3 (Printversion)

ISBN 978-3-922421-58-0 (PDF-Version)

S. 141 - 164



Verband Deutscher Städtestatistiker

© 2018 Verband Deutscher Städtestatistiker unter Verwendung einer CC-Lizenz: BY-NC 4.0 Deutschland.

Die PDF-Version wird kostenfrei unter Verwendung einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: CC BY-NC 4.0. Sie dürfen das Werk in jedwedem Format oder Medium vervielfältigen und weiterverbreiten sowie das Material remixen, verändern und darauf aufbauen.

Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen angemessene Urheber- und Rechteangaben machen, einen Link zur Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Diese Angaben dürfen in jeder angemessenen Art und Weise gemacht werden, allerdings nicht so, dass der Eindruck entsteht, der Lizenzgeber unterstütze gerade Sie oder Ihre Nutzung besonders. Keine kommerzielle Nutzung: Sie dürfen das Material nicht für kommerzielle Zwecke nutzen. Weitere Informationen zur Lizenz unter [www.creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de](http://www.creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de)

Björn Schippers

## Die Bürgermeinung – hält sie den statistischen Fakten stand?

*Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel machte im September 2016 in ihrer vielbeachteten Rede zur deutschen Flüchtlingspolitik den Begriff „postfaktische Zeiten“ einer breiten Öffentlichkeit bekannt. Sie erläuterte diesen Begriff so: „Das soll wohl heißen, die Menschen interessieren sich nicht mehr für Fakten, sie folgen allein den Gefühlen“ (Merkel 2016). Wenn Emotionen eine größere Bedeutung zukommt als nachweisbaren Fakten, stellt sich die Frage, ob dies nicht nur auf makropolitischen Ebene sichtbar wird, sondern womöglich auch im Kleinen? Im Rahmen der Bürgerumfrage zur Lebensqualität im Jahr 2015 wurden Einwohner von 21 deutschen Städten zu ihren persönlichen Einschätzungen und Meinungen zu den lokalen Gegebenheiten befragt. Eine Meinung ist stets subjektiv und somit zwangsläufig (auch) von der „Gefühlsebene“ beeinflusst. Insofern ist die Frage, ob die Bürger ihre Stadt anders beurteilen, als es die statistischen Fakten vermuten lassen, von hochaktueller Bedeutung.*

## Einleitung

Bürgermeinung und statistische Fakten – (wie) stimmen diese überein? Mit dieser in „postfaktischen Zeiten“ wichtigen Frage beschäftigt sich dieser Beitrag. Ziel ist es herauszufinden, inwieweit sich die Ergebnisse der Bürgerumfrage zur Lebensqualität im Jahr 2015 mit den statistischen Fakten decken.

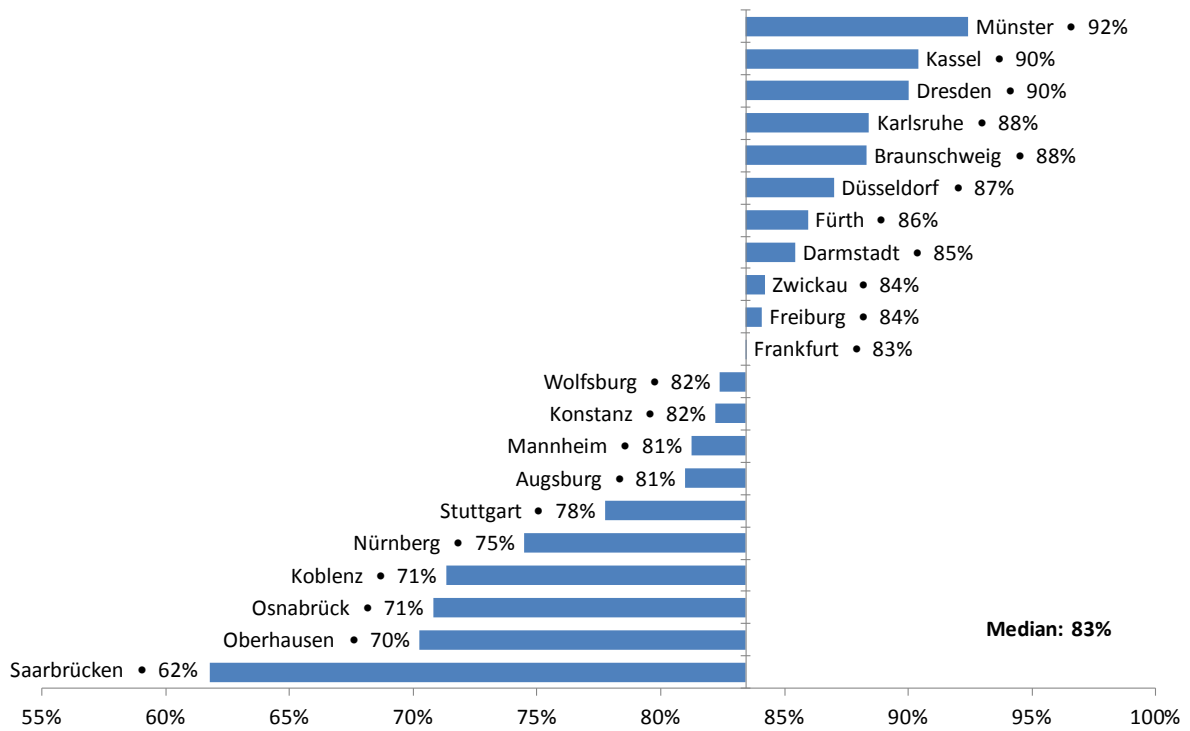
Hierzu werden die Umfrageergebnisse der 21 teilnehmenden Städte den jeweils korrespondierenden Indikatoren aus der amtlichen Statistik gegenübergestellt. Dabei erfolgt eine beispielhafte Auswahl von sechs Themenfeldern, zu denen eindeutige Indikatoren aus der amtlichen Statistik auf der Gemeinde- oder zumindest auf der Kreisebene vorliegen.<sup>1</sup> Um zu bewerten, ob bei einer bestimmten Frage eine Diskrepanz zwischen der Bürgermeinung und den statistischen Daten vorliegt, werden die Befragungsergebnisse der 21 teilnehmenden Städte mit den statistischen Daten zu eben diesen Städten verglichen. Dieser Vergleich erfolgt ausschließlich mit deskriptiven Mitteln. Die dabei gewählte Methodik wird anhand des ersten Indikators „Grünflächen“ erläutert. Für die darauffolgenden Indikatoren werden dann nur noch die Ergebnisse dargestellt.

## Vergleich der Bürgermeinung mit statistischen Fakten

### Grünflächen

Im Rahmen der Bürgerumfrage 2015 wurde die Zufriedenheit mit Grünflächen wie öffentlichen Parks und Gärten in der jeweiligen Stadt abgefragt. Im Durchschnitt sind 82 Prozent der Befragten in den 21 teilnehmenden Städten entweder sehr zufrieden oder eher zufrieden mit den städtischen Grünflächen. Die Wertespanne reicht dabei von 62 Prozent bis 92 Prozent Zufriedenheit. Den höchsten Zufriedenheitswert weist Münster auf, den niedrigsten Wert Saarbrücken. Das folgende Diagramm zeigt die Zufriedenheitswerte in den einzelnen Städten.

**Abbildung 1:** Zufriedenheit mit Grünflächen wie öffentliche Parks und Gärten (Kumulierte TOP2-Antworten „sehr zufrieden“ und „eher zufrieden“)\*

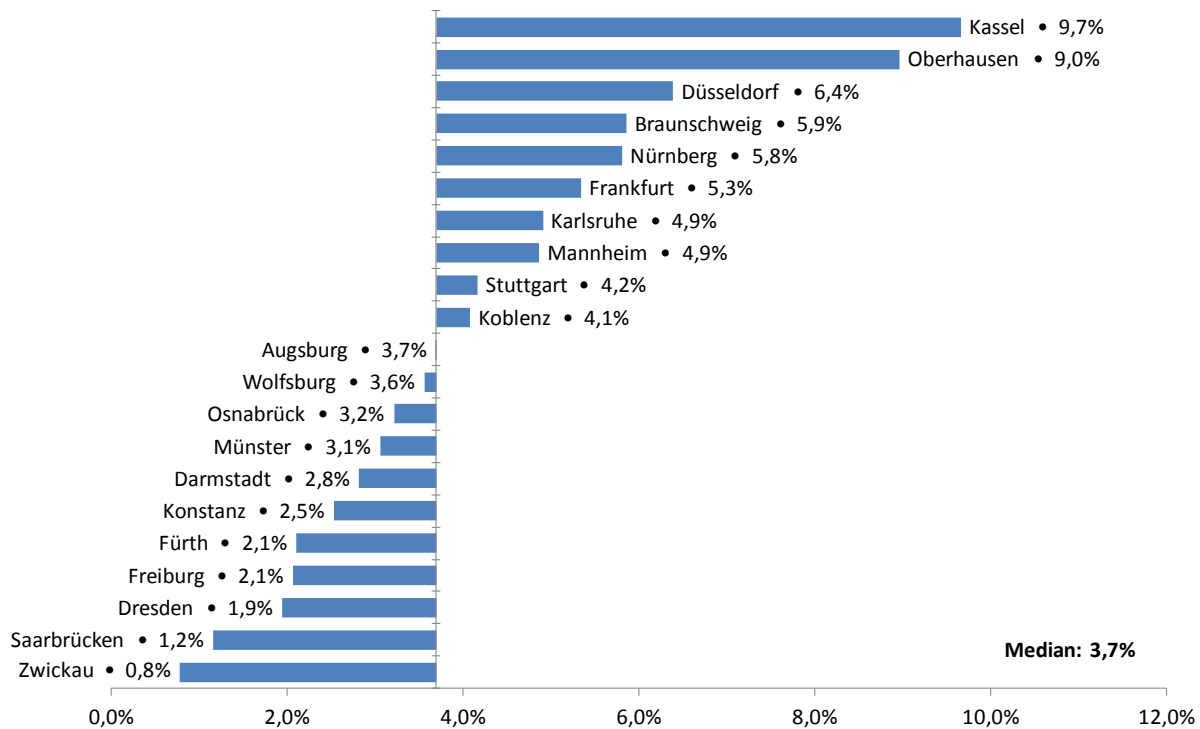


\* Die Positionierung der vertikalen Achse richtet sich bei dieser und den folgenden Darstellungen nach dem Median der Verteilung. Die Prozentwerte sind gerundet.

Quelle: Koordinierte Befragung zur Lebensqualität in deutschen Städten 2015, eigene Abbildung (N=13.921 Befragte in 21 Städten).

Zur Abbildung der Grünflächensituation in den Städten können aus der amtlichen Statistik die Daten der „Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung“ herangezogen werden. Hier kommt der Anteil der Flächennutzungsart „Grünanlage“ an der gesamten Bodenfläche als Indikator infrage. Das folgende Diagramm zeigt diesen Anteil pro Stadt.

**Abbildung 2:** Anteil der Flächen für Grünanlagen an der gesamten Bodenfläche (Stand 31.12.2015)



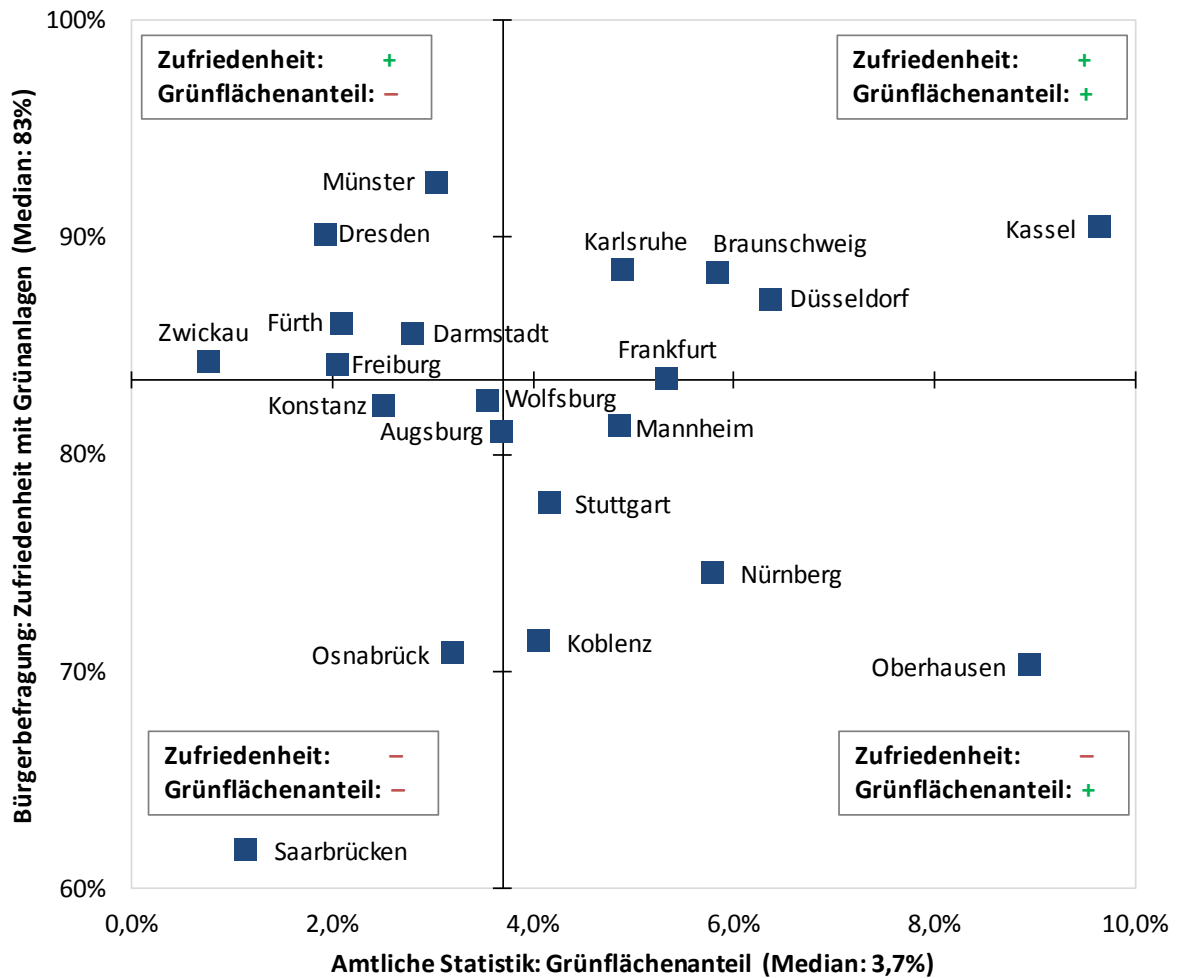
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Datenlizenz „Deutschland - Namensnennung - Version 2.0“, Stand: 31.12.2015

Der Grünflächenanteil ist selbstverständlich nur ein quantitativer Indikator. Er besagt nichts über die Qualität der Grünanlagen. Ein solcher Indikator liegt in der amtlichen Statistik nicht vor.

Der Vergleich der beiden Diagramme zeigt, dass die Befragungsergebnisse und die amtlichen Daten zu den Grünanlagen teilweise Ähnlichkeiten erkennen lassen. So hat Kassel den höchsten Grünflächenanteil unter allen 21 Städten. Auch bei der Bewertung der Grünflächen schneidet Kassel mit 90 Prozent vergleichsweise gut ab. Auf der anderen Seite weist Saarbrücken bei beiden Betrachtungsweisen eher unterdurchschnittliche Werte auf. In anderen Fällen hingegen weichen Bürgermeinung und statistische Daten voneinander ab: So weist Münster trotz einer sehr positiven Bürgerbewertung nur einen relativ geringen Flächenanteil an Grünanlagen auf.

In der folgenden Abbildung sind die beiden Indikatoren gegeneinander abgetragen, wobei die Positionierung der Achsen sich nach dem jeweiligen Median richtet.

Abbildung 3: Grünanlagen: Bürgermeinung vs. Amtliche Statistik



Quellen: Koordinierte Befragung zur Lebensqualität in deutschen Städten 2015 (N=13.921 Befragte in 21 Städten); Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Datenlizenz „Deutschland - Namensnennung - Version 2.0“, Stand: 31.12.2015.

Würden Bürgermeinung und statistische Daten vollständig übereinstimmen, müssten sich die Städte in Form einer Diagonalen von links unten nach rechts oben im Diagramm einordnen (positive Korrelation). Die Punktwolke im Diagramm zeigt jedoch ein anderes Bild: Es gibt eine Reihe von Städten, die weit außerhalb einer solchen Geraden liegen. Um zu ermitteln, welche Städte besonders stark von der zu erwartenden Punktverteilung abweichen, wird im Folgenden eine mehrstufige Ausreißeranalyse durchgeführt:

- Um die beiden Indikatoren „Bürgerzufriedenheit“ und „Grünflächenanteil“ besser miteinander vergleichen zu können, werden sie auf einen einheitlichen Wertebereich transformiert. Dies geschieht anhand einer z-Transformation: Dabei werden die Abweichungen der Werte der einzelnen Städte vom jeweiligen Mittelwert (hier: Median) als n-faches der Standardabweichung ermittelt. Ein z-Wert von 1,0 besagt, dass der Städtewert um genau eine Standardabweichungseinheit vom Median abweicht. Ein z-Wert von 0,0 bedeutet, dass der Indikatorwert genau mit dem Median übereinstimmt.

- Anschließend wird die Differenz der z-Werte der beiden Indikatoren pro Stadt ermittelt. Bei genauer Übereinstimmung der Zufriedenheitswerte aus der Bürgerumfrage und dem Grünflächenanteil aus der amtlichen Statistik müsste der Differenzwert 0,0 betragen. In diesem Fall würde die Bürgermeinung in der betreffenden Stadt genauso stark vom Median abweichen wie die amtlichen Daten. Je weiter der Differenzwert von 0,0 abweicht, desto uneinheitlicher weichen die beiden Indikatoren vom Median ab. Die folgende Tabelle zeigt die Schritte der z-Transformation und die Differenzbildung der z-Werte für den Indikator Grünflächen:

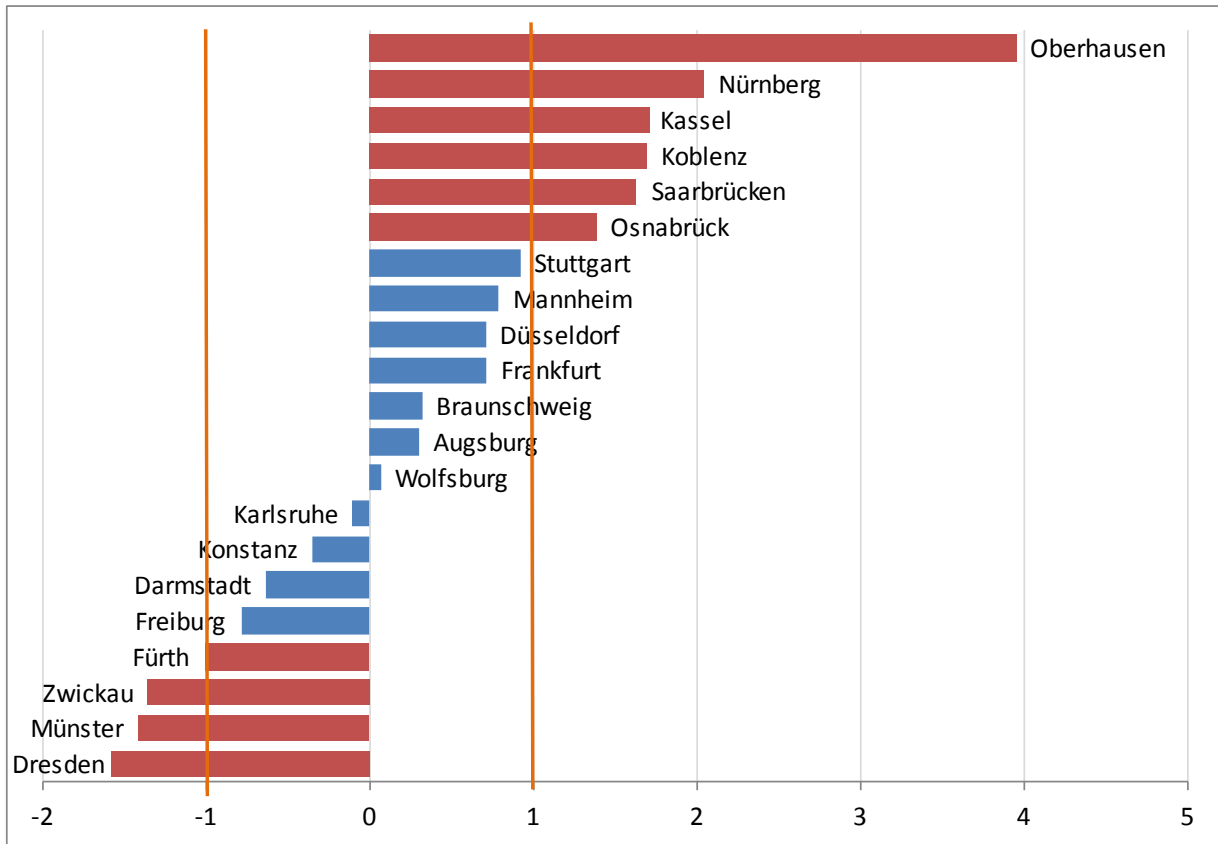
**Abbildung 4:** Grünanlagen: Bürgermeinung vs. Amtliche Statistik – z-Transformation

Stadt	Amtliche Statistik: Grünflächenanteil (Median: 3,7%)	Bürgerbefragung: Zufriedenheit mit Grünanlagen (Median: 83%)	z-transformierte Werte		Differenz der z-Werte
			Amtliche Statistik	Bürger- befragung	
Zwickau	0,8%	84%	-1,262	0,097	-1,359
Saarbrücken	1,2%	62%	-1,100	-2,733	1,633
Dresden	1,9%	90%	-0,757	0,828	-1,585
Freiburg	2,1%	84%	-0,705	0,080	-0,785
Fürth	2,1%	86%	-0,690	0,316	-1,006
Konstanz	2,5%	82%	-0,503	-0,156	-0,347
Darmstadt	2,8%	85%	-0,379	0,252	-0,630
Münster	3,1%	92%	-0,275	1,133	-1,408
Osnabrück	3,2%	71%	-0,207	-1,594	1,387
Wolfsburg	3,6%	82%	-0,056	-0,130	0,075
Augsburg	3,7%	81%	0,000	-0,307	0,307
Koblenz	4,1%	71%	0,169	-1,528	1,697
Stuttgart	4,2%	78%	0,204	-0,717	0,921
Mannheim	4,9%	81%	0,509	-0,275	0,784
Karlsruhe	4,9%	88%	0,527	0,629	-0,102
Frankfurt	5,3%	83%	0,715	0,000	0,715
Nürnberg	5,8%	75%	0,917	-1,127	2,044
Braunschweig	5,9%	88%	0,941	0,613	0,327
Düsseldorf	6,4%	87%	1,168	0,450	0,718
Oberhausen	9,0%	70%	2,287	-1,663	3,950
Kassel	9,7%	90%	2,587	0,879	1,708

Quellen: Eigene Berechnungen; Koordinierte Befragung zur Lebensqualität in deutschen Städten 2015 (N=13.921 Befragte in 21 Städten); Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Datenlizenz „Deutschland - Namensnennung - Version 2.0“, Stand: 31.12.2015.

- Um besonders starke Abweichungen der Bürgermeinung von den statistischen Fakten identifizieren zu können, werden bezüglich der z-Wert-Differenz Schwellenwerte definiert: <-1,0 als unterer sowie >+1,0 als oberer Schwellenwert. Diese Schwellenwerte werden für alle hier betrachteten Themenfelder einheitlich festgelegt, so dass die Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Indikatoren gegeben ist. Die z-Wert-Differenzen für das Thema Grünanlagen werden anhand der folgenden Grafik veranschaulicht:

**Abbildung 5:** Grünanlagen: Bürgermeinung vs. Amtliche Statistik – Verteilung der z-Wert-Differenzen; mit Darstellung der Schwellenwerte (orangene Linien)

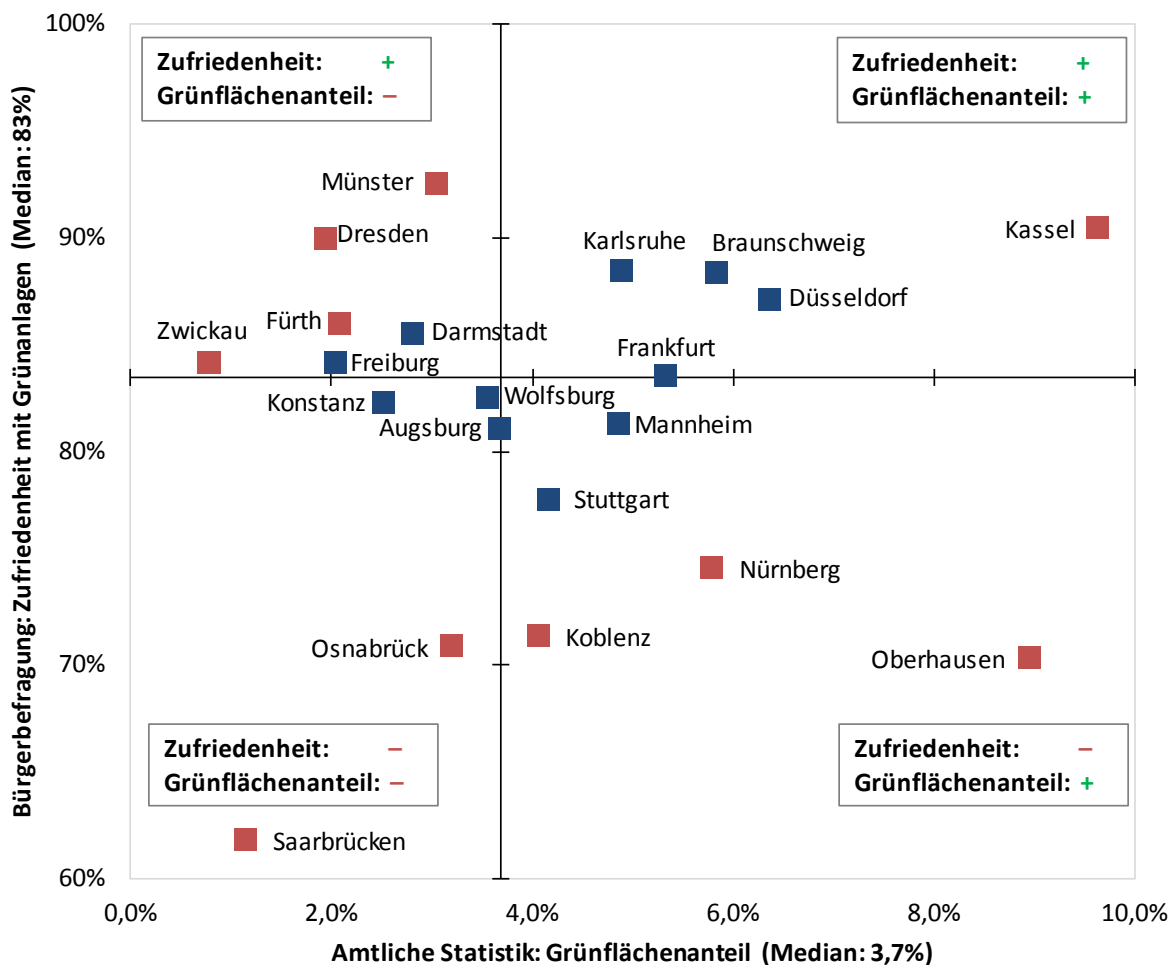


Quellen: Eigene Berechnungen; Koordinierte Befragung zur Lebensqualität in deutschen Städten 2015 (N=13.921 Befragte in 21 Städten); Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Datenlizenz „Deutschland - Namensnennung - Version 2.0“, Stand: 31.12.2015.

- Die Städte, deren z-Wert-Differenzen außerhalb der Schwellenwerte -1 bzw. 1 liegen (d.h. außerhalb der orangenen Linien in der oberen Grafik), werden nun im Streudiagramm als „Ausreißer“ rot eingefärbt. Für diese Städte unterscheidet sich die Bürgermeinung am deutlichsten von den Werten der amtlichen Statistik.



Abbildung 6: Grünanlagen: Bürgermeinung vs. Amtliche Statistik – Streudiagramm mit eingefärbten „Ausreißern“



Quellen: Koordinierte Befragung zur Lebensqualität in deutschen Städten 2015 (N=13.921 Befragte in 21 Städten); Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Datenlizenz „Deutschland - Namensnennung - Version 2.0“, Stand: 31.12.2015.

Die im Streudiagramm blau eingefärbten Städte (11 von 21) weisen eine hohe Übereinstimmung zwischen der Bürgermeinung zu den städtischen Grünanlagen und den Daten aus der amtlichen Statistik (Grünflächenanteil) auf. Hier korrespondiert eine vergleichsweise positive Bewertung mit einem hohen Grünflächenanteil sowie eine eher negative Beurteilung mit einem geringen Grünflächenanteil. Die rot eingefärbten Städte (10 von 21) weisen dagegen deutliche Abweichungen von Bürgermeinung und statistischen Fakten auf.

Im Folgenden werden die vier Quadranten des Diagramms beschrieben:

- Für die Städte im Quadranten oben links ist der Grünflächenanteil zwar eher unterdurchschnittlich, dafür ist die Bürgermeinung jedoch positiv. Insbesondere in Zwickau, Fürth, Dresden und Münster ist diese Diskrepanz vergleichsweise groß.

- Im Quadranten unten rechts ist der Grünflächenanteil zwar hoch, jedoch überwiegt hier eine negative Bürgermeinung. Betroffen sind in erster Linie Oberhausen, Nürnberg und Koblenz.
- Für die Städte im Quadranten oben rechts ist charakteristisch, dass hier eine positive Grünflächenbewertung mit einem hohen Grünflächenanteil einhergeht. Dies trifft unter anderem für Karlsruhe, Braunschweig und Düsseldorf zu. In Kassel ist der Grünflächenanteil derart hoch, dass er die positive Bewertung der Grünanlagen durch die Bevölkerung bei weitem übertrifft und Kassel damit auch als „Ausreißer“ gilt.
- In den Städten des Quadranten unten links werden die Grünanlagen negativ beurteilt, während gleichzeitig auch der Grünflächenanteil niedrig ist. Dies trifft für Konstanz und Wolfsburg zu. Saarbrücken und Osnabrück werden von den Bürgern noch etwas ungünstiger beurteilt, als es die statistischen Fakten vermuten lassen, und werden deshalb ebenfalls als „Ausreißer“ klassifiziert.

Somit zeigt sich nur für vergleichsweise wenige Städte eine Übereinstimmung zwischen der Bürgermeinung zu den städtischen Grünanlagen und dem Grünflächenanteil. In knapp der Hälfte der Städte stimmen die statistischen Fakten bei dieser Frage nicht mit der Bürgermeinung überein.

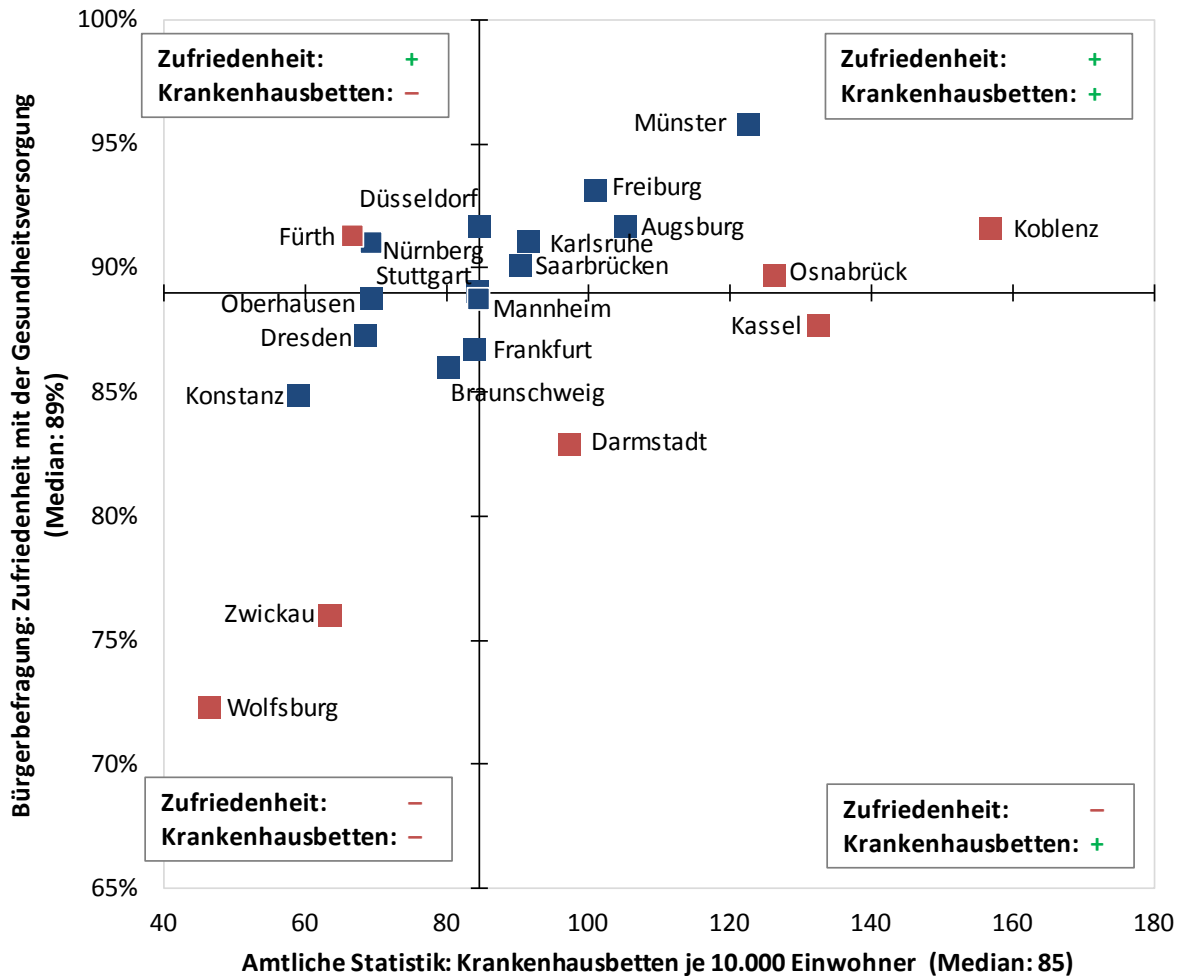
### Gesundheitsversorgung

Die örtliche Gesundheitsversorgung wird in der Bürgerumfrage über den Grad der Zufriedenheit mit der Versorgung durch Ärzte und Krankenhäuser bewertet. Der Median zu diesem Indikator liegt bei vergleichsweise hohen 89 Prozent, sodass die Gesundheitsversorgung im allgemeinen recht positiv bewertet wird. Die höchsten Zufriedenheitswerte zur Gesundheitsversorgung finden sich in Münster (96% Zufriedenheit). Vergleichsweise unterdurchschnittlich schneiden Zwickau (76%) sowie Wolfsburg (72%) ab, wobei auch hier knapp drei von vier Befragten grundsätzlich zufrieden sind.

Die amtliche Statistik des Bundes und der Länder bildet mit der Krankenhausstatistik einen Teil des Spektrums der örtlichen Gesundheitsversorgung ab. Hieraus lassen sich zum Beispiel Aussagen zur Anzahl der Krankenhausbetten je 10.000 Einwohner treffen.

Das folgende Streudiagramm stellt den Indikator aus der amtlichen Statistik den Ergebnissen der Bürgerbefragung gegenüber.

Abbildung 7: Gesundheitsversorgung: Bürgermeinung vs. Amtliche Statistik 1



Quellen: Koordinierte Befragung zur Lebensqualität in deutschen Städten 2015 (N=13.921 Befragte in 21 Städten); Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Datenlizenz „Deutschland - Namensnennung - Version 2.0“, Stand: 31.12.2014 (für Zwickau und Konstanz liegen die Werte nur auf der Ebene des jeweiligen Landkreises vor).

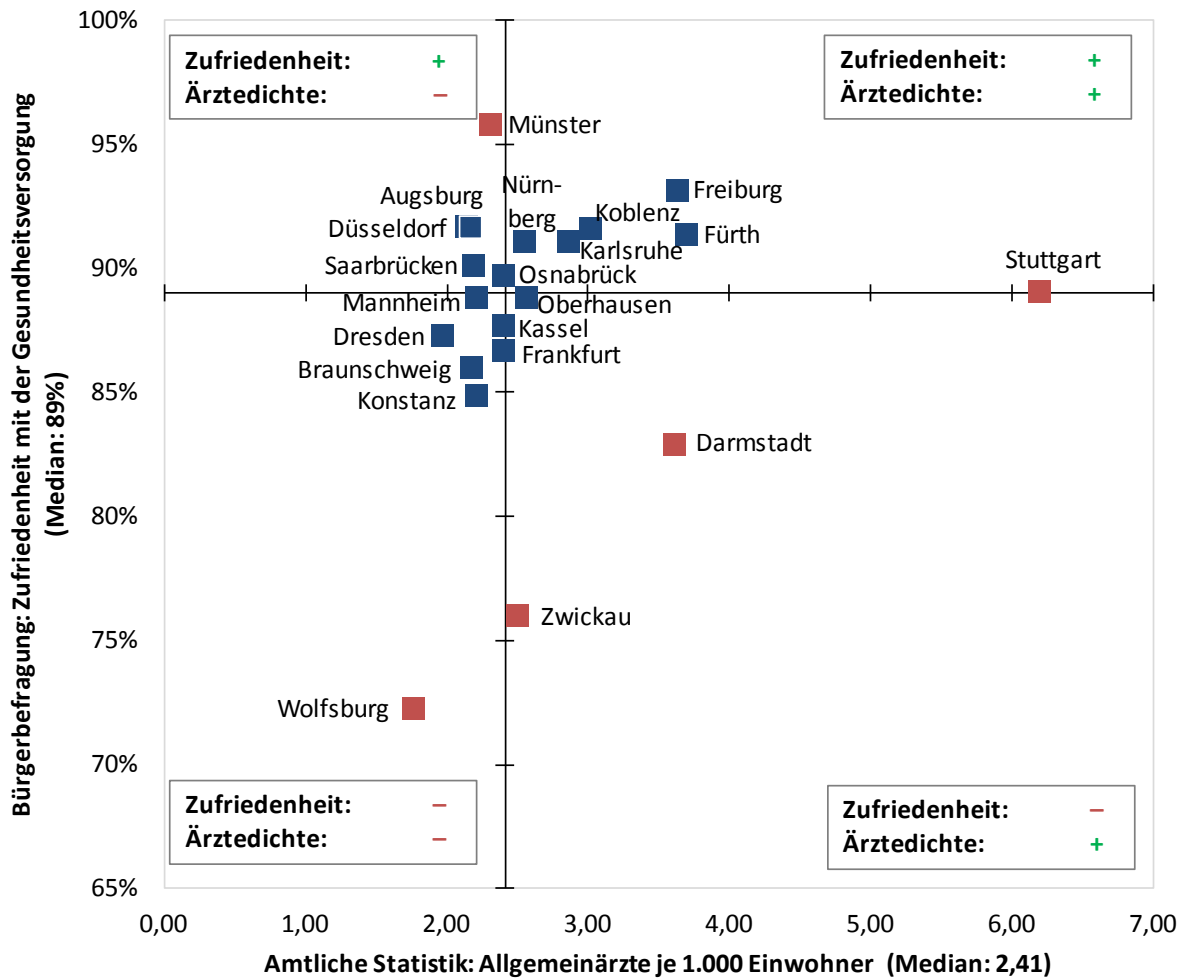
Der Vergleich der Bürgermeinung zur Gesundheitsversorgung mit dem Indikator „Krankenhausbetten je 10.000 Einwohner“ aus der amtlichen Statistik zeigt vergleichsweise hohe Übereinstimmungen:

- In einer ganzen Reihe von Städten mit einer positiven Bürgermeinung zur Gesundheitsversorgung findet sich gleichzeitig ein überdurchschnittliches Bettenangebot in den Krankenhäusern (Quadrant oben rechts: zum Beispiel in Münster, Freiburg, Augsburg, Karlsruhe und Saarbrücken). In Koblenz und Osnabrück ist die Lage gemäß den statistischen Fakten noch deutlich positiver als die Bürgermeinung.
- In anderen Städten weisen beide Indikatoren eher negative Werte auf (beispielsweise in Konstanz, Braunschweig und Dresden; Quadrant unten links). Zwickau und Wolfsburg sind insofern Sonderfälle, als dass die Einschätzung der befragten Bürger deutlich negativer ist als die Zahlen aus der amtlichen Statistik.

- Etwas aus dem Rahmen fallen Darmstadt und Kassel: Diese Städte weisen einen recht hohen Wert an Krankenhausbetten bei gleichzeitig eher kritischer Sicht zur Gesundheitsversorgung seitens der Bevölkerung auf (Quadrant unten rechts).
- Obwohl die Bürger in Fürth die Gesundheitsversorgung tendenziell eher positiv bewerten, fällt hier der objektive Indikator, gemessen an den Krankenhausbetten, eher negativ aus (Quadrant oben links). In Nürnberg ist dies auch der Fall, jedoch ist die Diskrepanz hier zu gering, um die Stadt als „Ausreißer“ zu klassifizieren.

Die Krankenhausstatistik deckt jedoch nur einen Teilaspekt zum Thema Gesundheitsversorgung ab. Ein weiterer Aspekt ist die ärztliche Versorgung. Eine amtliche Statistik liegt hierzu auf Gemeindeebene nicht vor. Allerdings kann sich mit Daten aus dem EU-geförderten Projekt Urban Audit beholfen werden. Im Rahmen dieses Projektes erfolgt eine jährliche Datensammlung bei allen teilnehmenden Städten. Daraus resultiert auf Stadtebene der Indikator „Allgemeinärzte je 1.000 Einwohner“. Dessen Wechselwirkungen mit den Befragungsergebnissen zur örtlichen Gesundheitsversorgung wird im folgenden Streudiagramm dargestellt.

Abbildung 8: Gesundheitsversorgung: Bürgermeinung vs. Amtliche Statistik 2



Quellen: Koordinierte Befragung zur Lebensqualität in deutschen Städten 2015 (N=13.921 Befragte in 21 Städten); KOSIS-Gemeinschaft „Urban Audit“, VDSt: Urban Audit Informationsportal, Datenquelle: Daten der Städte, Stand: 2011 (für Münster: Stand 2009).

Die Ärztedichte streut in den allermeisten Fällen nur relativ schwach um den Median. Da dies auch für die Ergebnisse der Bürgerbefragung zutrifft, befinden sich im Diagramm die meisten Städte im Bereich des Koordinatenschnittpunktes. Einige Ausreißer verdienen Beachtung:

- Wolfsburg schneidet sowohl hinsichtlich der Bürgermeinung als auch hinsichtlich der Ärztedichte eher unterdurchschnittlich ab. Dies korrespondiert mit dem Ergebnis zu den Krankenhausbetten (siehe vorherigen Abschnitt).
- Zwickau schneidet bei der Ärztedichte etwas positiver ab als beim Indikator „Krankenhausbetten“.
- Darmstadt schneidet bei den beiden statistischen Indikatoren „Krankenhausbetten“ und „Ärztendichte“ ähnlich ab. Hier ist die Bürgereinschätzung deutlich negativer, als es die statistischen Fakten belegen.

- Stuttgart weist die mit Abstand höchste Ärztedichte auf. Die Bürgermeinung zur Gesundheitsversorgung liegt nichtsdestotrotz genau im Mittel.
- Die Bürger von Münster bewerten die Gesundheitsversorgung besonders positiv. Hinsichtlich der Ärztedichte der Allgemeinmediziner liegt die Stadt jedoch leicht unter dem Durchschnitt.

Zusammenfassend lässt sich zur Gesundheitsversorgung sagen, dass die meisten Städte hier nahe dem Mittelwert liegen, sowohl was die Ergebnisse der Bürgerumfrage als auch die beiden statistischen Indikatoren anbetrifft. Die wenigen Ausreißer schneiden tendenziell bei beiden amtlichen Messwerten ähnlich gut oder schlecht ab. Insgesamt weisen die Bürgermeinung und die statistischen Fakten beim Themenfeld Gesundheitsversorgung eine relativ hohe Übereinstimmung auf.

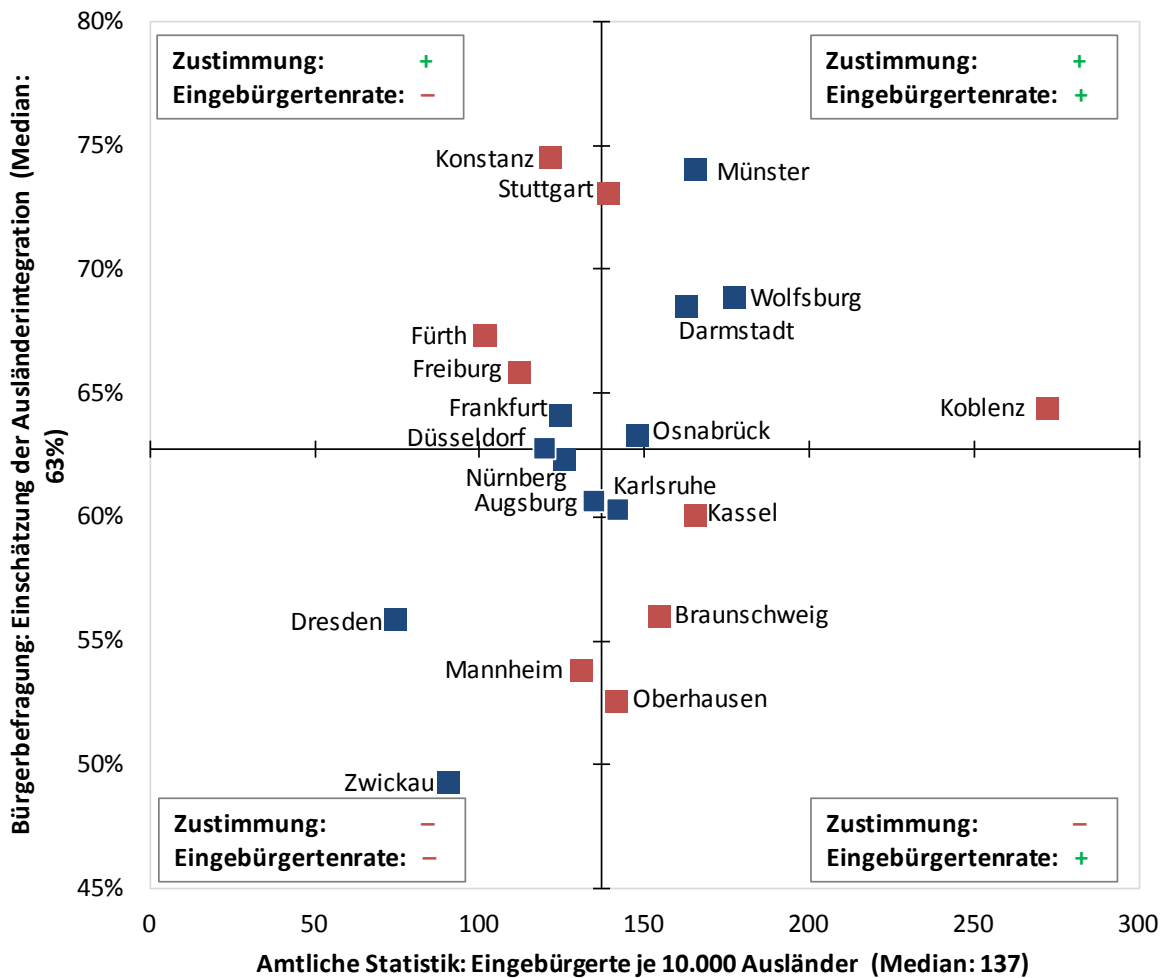
### Ausländerintegration

Um die Sichtweise der städtischen Bevölkerung zur Integration der Ausländer in der Stadt zu erheben, wurde in der Bürgerumfrage die Zustimmung zu der Aussage abgefragt, dass die Ausländer in der Stadt gut integriert seien. Der Median der Zustimmung liegt für die 21 Städte bei 63 Prozent. Die höchsten Zustimmungswerte weisen Konstanz und Münster mit jeweils 74 Prozent auf, wohingegen in Zwickau lediglich 49 Prozent der Befragten der oben genannten Aussage zustimmen.

Prinzipiell erscheint es schwierig, das eher qualitative Merkmal „Integration von Ausländern“ anhand eines Indikators aus der amtlichen Statistik abzubilden. Um hier zumindest zu einer Annäherung zu gelangen, wird der Anteil der im Jahr 2015 eingebürgerten Personen bezogen auf den Ausländerbestand in der betreffenden Stadt am 31.12.2015 errechnet. Dabei wird davon ausgegangen, dass die bewusste Entscheidung des Einzelnen für seine Einbürgerung mit einem Bekenntnis zur Integration in die Gesellschaft einhergeht.

Das folgende Streudiagramm stellt die so errechneten Integrationsraten den Ergebnissen der Bürgerbefragung gegenüber.

Abbildung 9: Ausländerintegration: Bürgermeinung vs. Amtliche Statistik



Quellen Koordinierte Befragung zur Lebensqualität in deutschen Städten 2015 (N=13.921 Befragte in 21 Städten); Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Datenlizenz „Deutschland - Namensnennung - Version 2.0“, Stand: 2015 (Für Zwickau und Konstanz liegen die Werte aus der amtlichen Statistik nur auf der Ebene des jeweiligen Landkreises vor. Für die Stadt Saarbrücken lagen keine amtliche Daten vor).

In etwa der Hälfte der Städte stimmen die Bürgermeinung zur Integration und die amtlichen Daten (Anteil der Eingebürgerten) näherungsweise überein.

- Insbesondere in den Städten Münster, Wolfsburg und Darmstadt korrespondiert eine hohe Rate an Eingebürgerten mit einer hohen Zustimmungsrates zu der Aussage, dass die Ausländer in der Stadt gut integriert seien (Quadrant oben rechts). In Koblenz ist der Eingebürgertenanteil besonders hoch, während die Bürgermeinung nur leicht überdurchschnittlich ist. In Stuttgart ist das Bild genau anders herum.

- In Zwickau und Dresden geht ein vergleichsweise geringer Eingebürgertenanteil mit einer eher negativen Einschätzung der Befragten zum Thema Integration einher (Quadrant unten links). In Mannheim ist die Bürgermeinung ebenfalls eher negativ, wohingegen der Anteil der Eingebürgerten nur leicht unter dem Schnitt liegt.
- Für einige Städte zeigt sich, dass eine positive Meinung zur Integration auch mit einer vergleichsweise unterdurchschnittlichen Rate an Eingebürgerten einhergehen kann (Quadrant oben links; hier vor allem Konstanz, Freiburg und Fürth – eventuell liegt der Grund für den niedrigen Eingebürgertenanteil in den beiden erstgenannten Städten in einem hohen Aufkommen an ausländischen Studierenden begründet).
- Vereinzelt liegt aber auch eine eher negative Bürgereinschätzung zur Integration trotz einer relativ hohen Einbürgerungsrate vor (Quadrant unten rechts; zum Beispiel in Kassel, Braunschweig und Oberhausen).

Insgesamt liegen die Bürgermeinung und die Daten der amtlichen Statistik beim Themenfeld Integration in vielen Fällen nah beieinander. Nichtsdestotrotz gibt es eine Reihe von Städten, die aus diesem Rahmen fallen und für die sich kein eindeutiges Bild ergibt. Allerdings ist dieser Befund insoweit zu relativieren, als dass sich das Thema „gelungene Integration von Ausländern“ nur annähernd durch einen objektiven statistischen Indikator abdecken lässt.

## Armut

Um die Wahrnehmung von Armut im Stadtbild zu messen, wurde in der Bürgerbefragung die Zustimmung zur Aussage „Armut ist in der Stadt ein Problem“ erfragt. Die geringste Wahrnehmung von Armut äußern die Befragten in Münster, Konstanz und Wolfsburg – hier stimmen jeweils lediglich ein gutes Drittel der Befragten dieser Aussage zu. Zwickau bildet mit 47 Prozent Zustimmung den Median. Am Problematischsten wird die städtische Armutssituation in Oberhausen, Saarbrücken und Kassel beurteilt – hier stimmten ungefähr zwei Drittel der Befragten der Aussage zu, dass die Armut in der Stadt ein Problem sei.

Die amtliche Statistik bietet mit der Sozialberichterstattung die Möglichkeit, die Empfänger von sozialen Mindestsicherungsleistungen auszuwerten. Zu den sozialen Mindestsicherungsleistungen zählen folgende Hilfen (vgl.: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016):

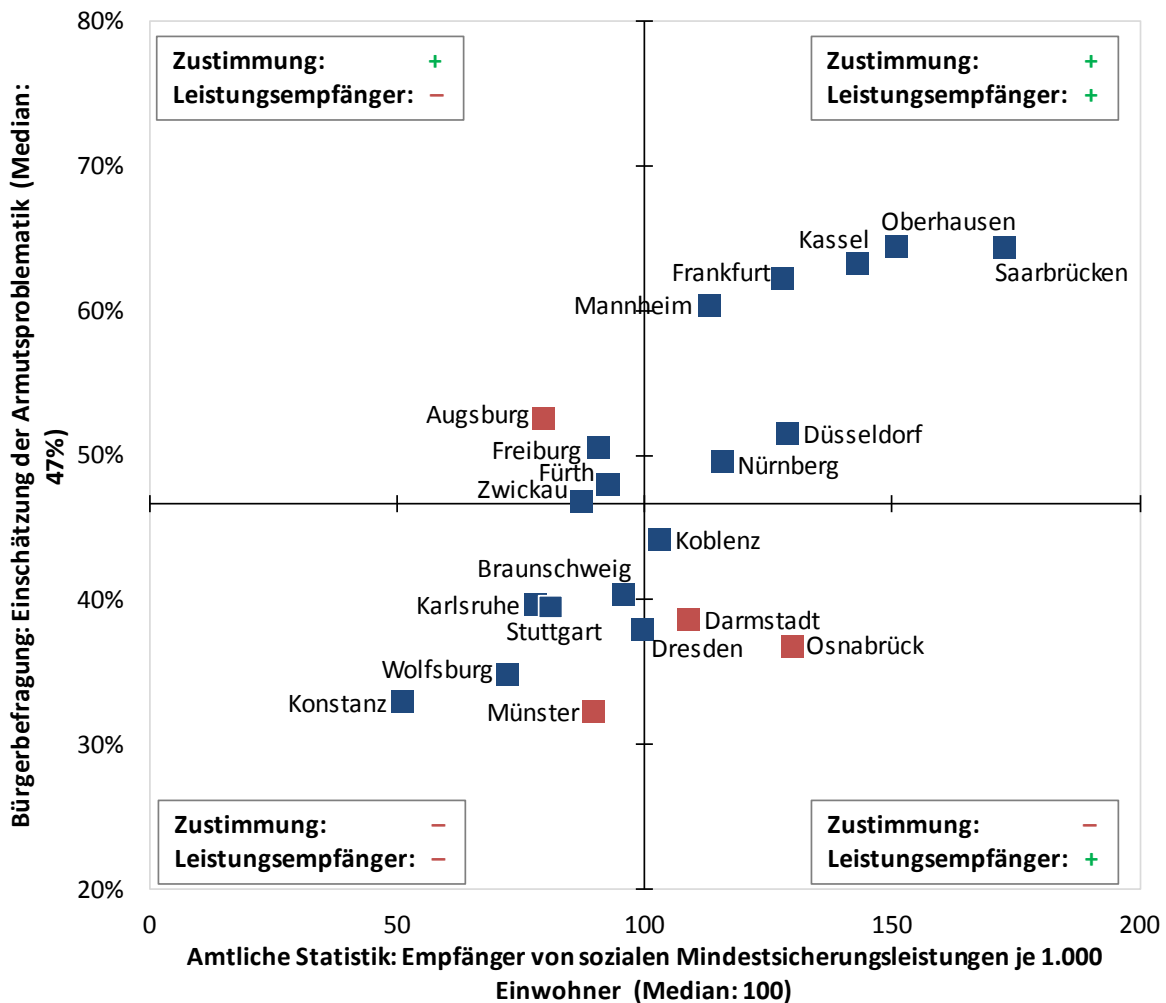
- Gesamtregelung (ALG II/Sozialgeld) nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II „Grundsicherung für Arbeitsuchende“),
- Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII „Sozialhilfe“),
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII „Sozialhilfe“),
- Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Der Indikator „Mindestsicherungsleistungen“ bietet den Vorteil, dass mit seiner Hilfe ein breites Spektrum an (monetärer) Armut abgebildet werden kann.



Das folgende Streudiagramm stellt diesen Indikator den Ergebnissen der Bürgerbefragung gegenüber. Dabei ist zu beachten, dass bei diesem Indikator – abweichend zu den übrigen Themenfeldern – ein hoher Zustimmungsgrad für eine eher negative Sichtweise der Befragten steht.

Abbildung 10: Armut: Bürgermeinung vs. Amtliche Statistik



Quellen: Koordinierte Befragung zur Lebensqualität in deutschen Städten 2015 (N=13.921 Befragte in 21 Städten); Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Datenlizenz „Deutschland - Namensnennung - Version 2.0“, Stand: 2014 (Für Zwickau und Konstanz liegen die Werte aus der amtlichen Statistik nur auf der Ebene des jeweiligen Landkreises vor).

Generell gibt es bei der kombinierten Betrachtung der Bürgermeinung zur städtischen Armutssituation und den Zahlen zu den Leistungsempfängern aus der amtlichen Statistik nur wenige Ausreißer-Städte. Für das Gros der Städte zeigt sich eine deutliche Korrelation.

- In den Städten im Quadranten oben rechts ist ein hoher Anteil der Befragten der Meinung, dass Armut in der Stadt ein Problem sei. Zugleich sind diese Städte von einer vergleichsweise hohen Leistungsempfängerquote geprägt. Bürgermeinung und Fakten decken sich hier also. Dies betrifft Saarbrücken, Oberhausen, Kassel, Frankfurt, Mannheim, Düsseldorf und Nürnberg.
- Der Quadrant unten links umfasst Städte, in der sowohl die Bürgermeinung als auch die amtlichen Daten auf eine eher geringere Armutssituation schließen lassen. Dies trifft unter anderem für Konstanz, Wolfsburg, Stuttgart, Karlsruhe und Braunschweig zu. In Münster tritt der Sonderfall auf, dass der Zustimmungswert der Befragten zur Armutssituation besonders gering ist, obgleich die Leistungsempfängerquote nur leicht unterdurchschnittlich ist.
- Insbesondere in Augsburg ist die Bürgermeinung hinsichtlich der Armutssituation eher leicht pessimistisch, während die Leistungsempfängerquote unter dem Durchschnitt der befragten Städte liegt (Quadrant oben links).
- Osnabrück und Darmstadt (Quadrant unten rechts) weisen eine relativ hohe Leistungsempfängerquote auf, wohingegen die Bürgereinschätzung eher positiv ist.

Insgesamt gesehen weisen die Bürgermeinung und die statistischen Fakten beim Thema „städtische Armut“ eine relativ hohe Übereinstimmung auf. Hier scheinen die Bürger ein gutes Gespür für die tatsächliche Situation in den einzelnen Städten zu haben.

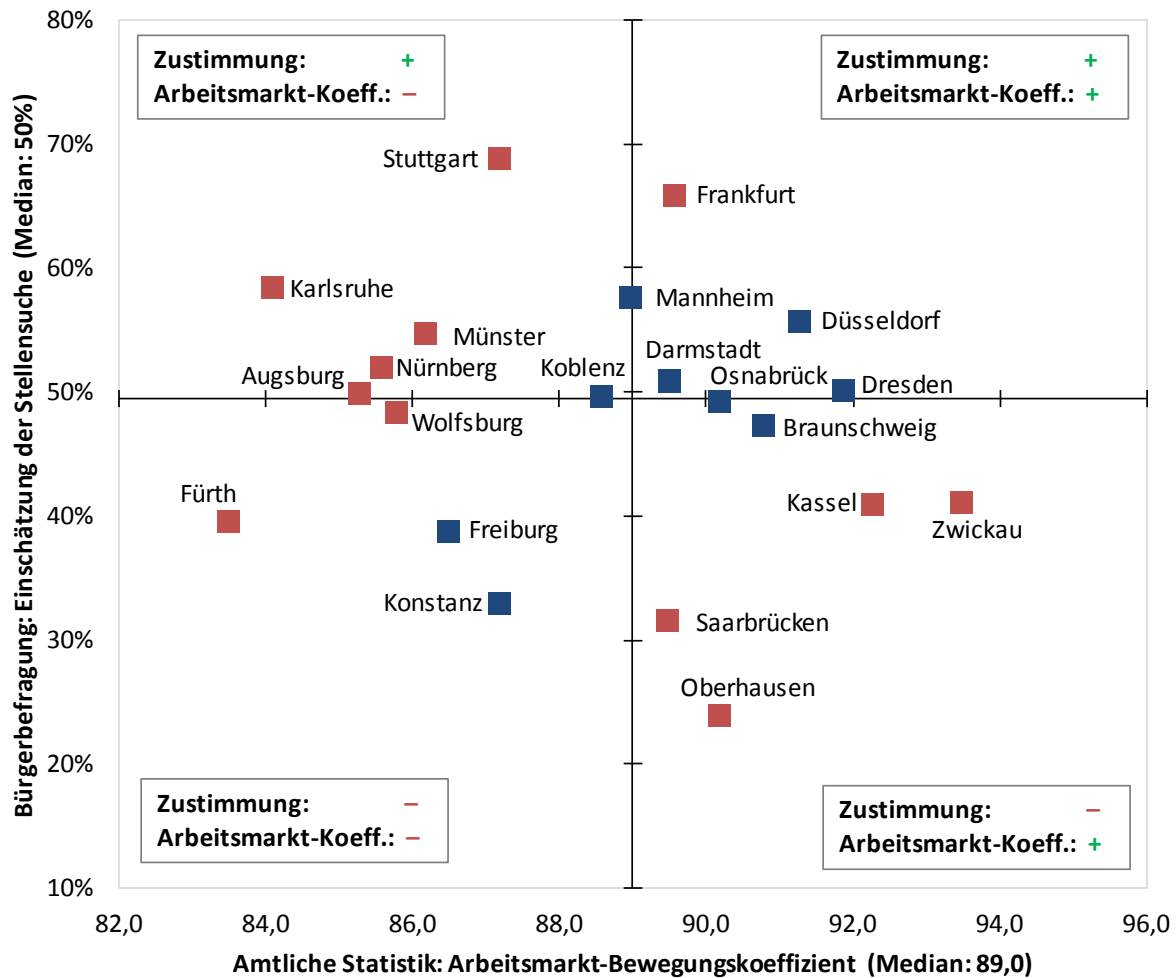
### Einschätzung des Arbeitsmarktes

Eine weitere Frage der Bürgerumfrage betraf die Einschätzung des lokalen Arbeitsmarktes. Es wurde danach gefragt, für wie einfach es gehalten wird, in der Stadt eine Arbeit zu finden. Allgemein ist das Zustimmungsniveau zu dieser Aussage eher gering, was sich am relativ niedrigen Median von 50 Prozent festmachen lässt. Ein hoher Zustimmungswert ist vor allem in Stuttgart (69%) und Frankfurt (66%) zu verzeichnen. Am geringsten fällt die Zustimmung in Oberhausen aus (24% der Befragten).

Die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit (BA) bieten vielfältige Möglichkeiten, den lokalen Arbeitsmarkt abzubilden. Um dem in der Bürgerumfrage abgefragten Indikator möglichst nahe zu kommen, wurde aus den BA-Zahlen eine Verhältniszahl berechnet, die angeben soll, wie durchlässig der Arbeitsmarkt ist. Hierzu wurden als Zähler die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung im Jahr 2015 ermittelt. Als Nenner wurden die Zugänge aus der Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung in die Arbeitslosigkeit im selben Zeitraum eingesetzt. Je höher der daraus resultierende „Arbeitsmarkt-Bewegungskoeffizient“ ist, desto stärker überwiegt die Aufnahme von Arbeit im Vergleich zum Jobverlust.

Das folgende Streudiagramm dient dazu, die Zusammenhänge zwischen den Bewertungen aus der Bürgerumfrage und den BA-Zahlen zu verdeutlichen.

Abbildung 11: Arbeitsmarkt: Bürgermeinung vs. Amtliche Statistik



Quellen: Koordinierte Befragung zur Lebensqualität in deutschen Städten 2015 (N=13.921 Befragte in 21 Städten); Eigene Berechnung auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit, Stand: 2015.

In relativ wenigen Städten decken sich bei der Frage zum Arbeitsmarkt die statistischen Fakten mit der Bürgermeinung (im Diagramm blau markiert). Demgegenüber existieren etliche Ausreißer (rot markiert).

- In Düsseldorf, Darmstadt und Dresden sind sowohl der Zustimmungsggrad als auch der Arbeitsmarkt-koeffizient überdurchschnittlich positiv (Quadrant oben rechts). In Frankfurt ist dies auch der Fall – allerdings ist dabei die Einschätzung aus der Bürgerumfrage etwas positiver als die Daten aus der amtlichen Statistik, sodass die Stadt als „Ausreißer“ klassifiziert ist.
- In Konstanz und Freiburg (Quadrant unten links) zeigen beide Indikatoren ein eher negatives Bild. Hier wird die Stellensuche als nicht einfach bezeichnet, was sich auch in einem verhältnismäßig niedrigen Arbeitsmarktkoeffizienten widerspiegelt. Gleiches gilt für Fürth und Wolfsburg, wobei hier die Bürgermeinung etwas näher am Median liegt als die statistischen Fakten, sodass diese Städte Ausreißer darstellen.

- In einer Reihe von Städten ist die Bürgermeinung eher positiv, der Arbeitsmarktindikator jedoch vergleichsweise unterdurchschnittlich (Quadrant oben links), so zum Beispiel in Stuttgart, Karlsruhe, Münster, Nürnberg und Augsburg.
- In anderen Städten ist die Bürgersicht bezogen auf den Arbeitsmarkt eher pessimistisch, wohingegen die Arbeitsmarktzahlen ein eher positives Bild vermitteln (Quadrant unten rechts). Das ist zum Beispiel in Zwickau, Kassel, Oberhausen und Saarbrücken der Fall

Zusammenfassend lässt sich für den Themenbereich „Arbeitsmarkt/ Jobsuche“ feststellen, dass sich bezogen auf die Bürgermeinung und die statistischen Fakten kein einheitliches Bild ergibt.

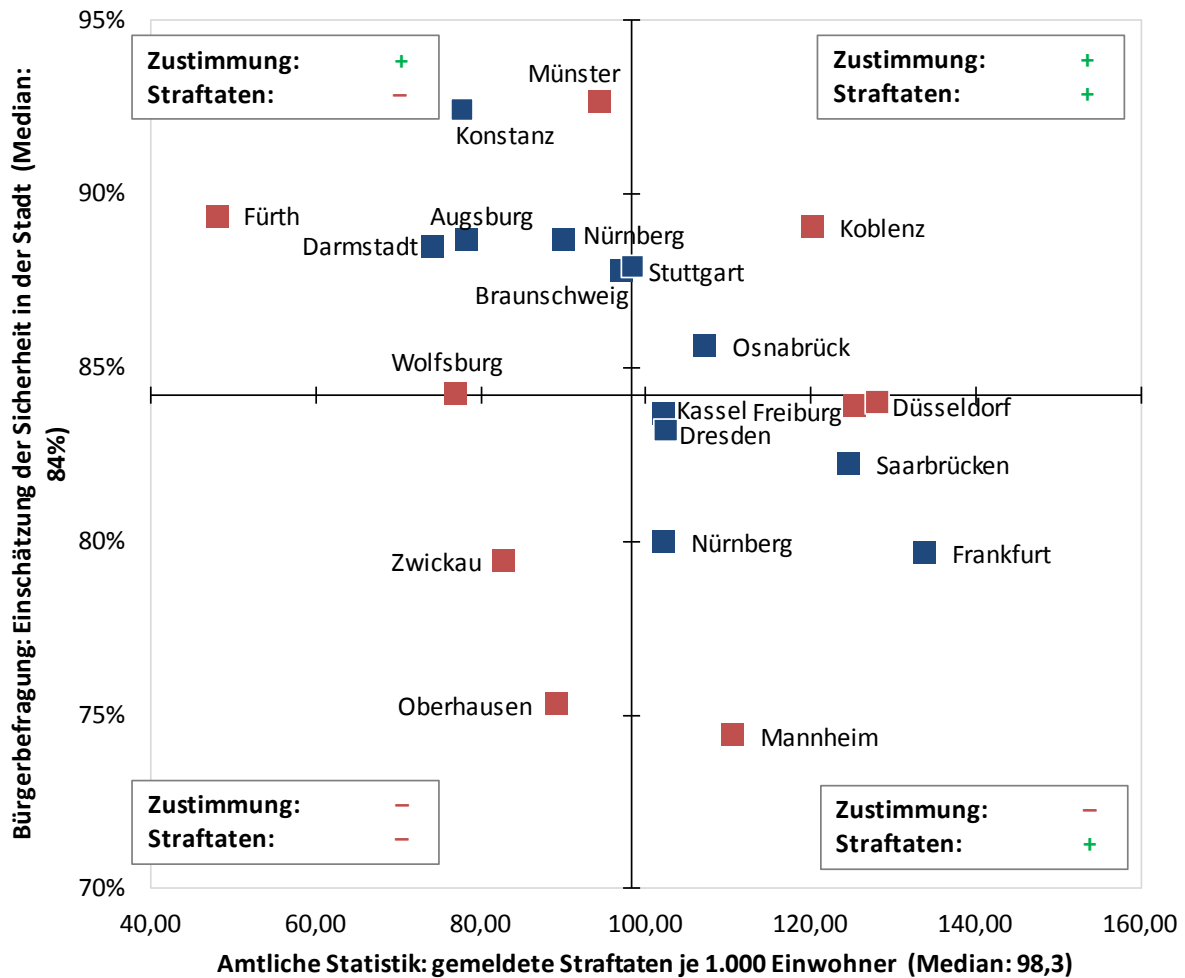
### Sicherheitsgefühl (in der Stadt/ Wohngegend, tagsüber/ nachts)

Zum subjektiven Sicherheitsgefühl wurden in der Bürgerumfrage insgesamt vier Fragen gestellt. Neben der Sicherheit tagsüber und nachts sowie der Sicherheit in der eigenen Wohngegend wurde die allgemeine Sicherheit in der Stadt abgefragt. Dieser letztgenannte Indikator wird hier betrachtet. Die Befragten aus Münster und Konstanz stimmen dabei mit 93 Prozent bzw. 92 Prozent am häufigsten der Aussage zu, dass die jeweilige Stadt sicher sei. Der Median der Zustimmung beläuft sich auf vergleichsweise hohe 84 Prozent. Die geringsten Zustimmungswerte äußern die Befragten aus Mannheim und Oberhausen (dennoch recht hohe 74% bzw. 75% Zustimmung).

Daten aus der amtlichen Statistik liegen seitens des Bundeskriminalamtes bzw. der Landeskriminalämter im Rahmen der polizeilichen Kriminalstatistik vor. Diese werden im Rahmen der jährlichen Datensammlung des Urban Audit-Projektes bei allen teilnehmenden Städten erhoben. Als geeigneter Indikator kommen dabei die gemeldeten Straftaten je 1.000 Einwohnern infrage. Hier weisen im Jahr 2015 vor allem größere Städte wie Frankfurt oder Düsseldorf vergleichsweise hohe Zahlen auf (134 bzw. 128 Straftaten je 1.000 Einwohner). Der geringste Wert wird für Fürth gemeldet (48 Straftaten je 1.000 Einwohner).

Das folgende Streudiagramm zeigt die Beziehungen zwischen der Einschätzung der Bürger und den Daten der Kriminalstatistik. Wichtig ist hierbei, dass abweichend zu den übrigen Themenfeldern eine *negative* Korrelation zu erwarten ist: Je höher der Zustimmungsgrad zu der Aussage, dass die eigene Stadt sicher sei, desto geringer sollte die Straftatenkennziffer ausfallen.

Abbildung 12: Sicherheit: Bürgermeinung vs. Amtliche Statistik



Quellen: Koordinierte Befragung zur Lebensqualität in deutschen Städten 2015 (N=13.921 Befragte in 21 Städten); KOSIS-Gemeinschaft „Urban Audit“, VDSt: Urban Audit Informationsportal, Datenquelle: Bundeskriminalamt / Landeskriminalämter: Polizeiliche Kriminalstatistik, Stand: 2015.

Die Städte liegen im Streudiagramm zur Sicherheitssituation relativ weit gestreut. Bei 12 Städten (blaue Symbole) lässt sich ein Zusammenhang zwischen Bürgermeinung und Statistikdaten erkennen. Die neun rot eingefärbten Städte weichen hingegen von der erwarteten Verteilung ab.

- In Konstanz, Darmstadt, Augsburg, Nürnberg und Braunschweig geht eine positive Meinung zur Sicherheit in der Stadt mit einer verhältnismäßig niedrigen Rate an Straftaten einher (Quadrant oben links). Münster ist dabei als Ausreißer klassifiziert, da hier die Sicherheitslage in der Stadt besonders positiv bewertet wurde, wohingegen die Straftatenrate nur leicht unter dem Durchschnitt liegt. In Fürth und Wolfsburg fällt die Bürgereinschätzung etwas weniger positiv aus, als es die Daten der Kriminalitätsstatistik vermuten lassen würden.
- In Frankfurt, Nürnberg und Saarbrücken sowie in geringerem Maße auch in Kassel und Dresden korrespondiert ein relativ niedriges Sicherheitsgefühl der befragten Bürger mit einer leicht erhöhten

Rate an Straftaten je 1.000 Einwohnern (Quadrant unten rechts). Mannheim fungiert hier als Ausreißer, da die Bürgereinschätzung besonders negativ ist, wenngleich die Rate an Straftaten nur leicht über dem Durchschnitt aller Städte liegt. In Düsseldorf und Freiburg ist das Gegenteil der Fall: Hier bewerten die Bürger eher durchschnittlich, wohingegen die Straftatenrate relativ deutlich über dem Median liegt.

- In Koblenz stimmen Bürgermeinung und statistische Fakten insofern nicht überein, als dass eine recht positive Einschätzung der Befragten mit einer verhältnismäßig hohen Zahl an Straftaten je 1.000 Einwohnern einhergeht (Quadrant oben rechts). In Osnabrück ist dies tendenziell ebenfalls so, allerdings liegen hier beide Werte noch relativ nah am jeweiligen Median, sodass die Stadt nicht als Ausreißer gilt.
- Zwickau und Oberhausen nehmen eine Sonderstellung ein, da die Bürger die städtische Sicherheits-situation hier eher negativ einschätzen, wohingegen die Straftatenrate in beiden Städten recht deutlich unter dem Median liegt, was eigentlich ein eher positives Bild vermittelt (Quadrant unten links).

Insgesamt zeigen sich für das Themenfeld „Sicherheit“ bei relativ vielen Städten Abweichungen zwischen der Bürgermeinung und den Daten der polizeilichen Kriminalstatistik. Das zeigt, dass „Sicherheit“ für viele Menschen ein subjektives Empfinden ist und nicht unbedingt objektiv durch eine hohe Anzahl an Straftaten begründet sein muss.

## Fazit

Bürgermeinung und statistische Fakten – (wie) stimmen diese überein? Das war die eingangs gestellte Frage. Anhand der beispielhaften Gegenüberstellung von sechs Fragen aus der Koordinierten Bürgerumfrage 2015 zur Lebensqualität in 21 deutschen Städten mit den korrespondierenden Indikatoren aus der amtlichen Statistik ergibt sich kein einheitliches Bild:

- Der Vergleich der Zufriedenheit der Bürger mit den städtischen Grünanlagen und dem statistischen Indikator „Grünflächenanteil“ zeigt, dass ein objektiv hoher oder niedriger Wert aus dem amtlichen Statistik nicht zwangsläufig mit einer entsprechenden subjektiven Einschätzung durch die Bürger einhergehen muss. Vielmehr gibt es bei diesem Themenfeld eine Reihe von Städten, die aus dem Rahmen fallen.
- Stellt man die Zufriedenheit der Bürger mit der Gesundheitsversorgung den statistischen Daten zu den Krankenhausbetten sowie zur Ärztedichte gegenüber, ergibt sich ein vergleichsweise eindeutiges Bild: Bei dieser Fragestellung stimmen die statistischen Fakten eher mit der Bürgermeinung überein als beispielsweise bei der Frage zu den Grünanlagen. Nichtsdestotrotz bestärken auch hier Ausnahmen in Form von Ausreißern die Regel.
- Die Ausländerintegration statistisch zu messen ist ein schwieriges Unterfangen. Hilfsweise wurde hier auf den Indikator „Eingebürgertenquote“ aus der amtlichen Statistik zurückgegriffen. Verglichen mit der Bürgereinschätzung zu diesem Thema ergibt sich kein eindeutiges Bild: Für knapp die Hälfte der Städte liegt ein eindeutiger Zusammenhang vor. Für die andere Hälfte der Städte fällt die Bürgermeinung im Verhältnis zum statistischen Indikator entweder zu positiv oder zu negativ aus.

- Beim Indikator Armutssituation korrespondiert die Bürgermeinung in hohem Maße mit den statistischen Fakten: In den meisten Städten geht eine hohe Quote an Empfängern von sozialen Mindestsicherungsleistungen auch mit einer eher negativen Bürgereinschätzung der städtischen Armutssituation einher, und umgekehrt.
- Die Bürgermeinung zum Arbeitsmarkt im Vergleich zu den Daten der Bundesagentur für Arbeit lässt kein eindeutiges Bild zu: In weniger als der Hälfte der Städte geht ein positiver Arbeitsmarktinikator mit einer positiven Einschätzung des Arbeitsmarktes einher, und umgekehrt. In etlichen Städten fällt die Bürgermeinung positiver oder negativer aus, als es der statistische Indikator vermuten ließe.
- Auch der stark subjektive Indikator „Sicherheitsgefühl in der Stadt“ aus der Bürgerumfrage weicht in vielen Fällen von den objektiven statistischen Fakten der polizeilichen Kriminalstatistik ab. Nur in etwas mehr als der Hälfte der Städte ergibt sich bei dieser Frage ein eindeutiger Zusammenhang aus Bürgermeinung und statistischen Daten.

Die Ergebnisse zeigen, dass die subjektive Bürgermeinung teilweise erheblich von den statistischen Fakten abweichen kann. Der Bürger sieht die Gegebenheiten und Problemlagen in der Stadt häufig mit anderen Augen, als es die amtlichen Zahlen belegen.

Allerdings zeigte sich dem Autor in Rahmen der Untersuchung auch, wie schwierig es ist, aus der amtlichen Statistik eine qualitative Sicht abzuleiten: So sagt zum Beispiel der Grünflächenanteil nur etwas über die Quantität, nicht aber über die Qualität der Grünflächen in der Stadt aus. Ähnliches gilt für die meisten der übrigen Themenfelder gleichermaßen.

Bei der Zusammenstellung von Indikatoren aus der amtlichen Statistik wurde dem Autor außerdem deutlich, dass für viele der in der Bürgerumfrage erhobenen Themen kaum oder keine geeigneten amtlichen Daten vorliegen. Somit bietet die Koordinierte Bürgerumfrage das Potential, wertvolle Erkenntnisse auch jenseits der amtlichen Statistik zu liefern und überdies auch qualitative Aussagen zu ermöglichen.

---

1 In den meisten Fällen würde die Kreisebene ausreichen, da 19 der 21 Teilnahmestädte kreisfreie Städte sind. Da jedoch auch Konstanz und Zwickau als kreisangehörige Städte an der Umfrage teilgenommen haben, wurde überall, wo dies möglich war, auf die Gemeindeebene referenziert.

## Literatur

Merkel, Angela (2016): „Wenn wir nicht gerade aus Stein sind“. Tagesspiegel.de, 21.09.2016, 00:09 Uhr, online unter: <http://www.tagesspiegel.de/politik/angela-merkel-im-wortlaut-wenn-wir-nicht-gerade-aus-stein-sind/14576252.html>; Zugriff: 17.05.2017.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016): Armut und soziale Ausgrenzung – B 1 Mindestsicherungsleistungen. <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/B1mindestsicherungsquote.htm>; Zugriff am 02.06.2017.

## Der Autor

**Björn Schippers** ist Mitarbeiter der Statistikstelle der Stadt Kassel. Stadt Kassel, Fachstelle Statistik, Rathaus, Obere Königsstraße 8, 34117 Kassel, Telefon: +49 561 787-2121

Mail: [bjoern.schippers@kassel.de](mailto:bjoern.schippers@kassel.de)

## Summary

German Chancellor Angela Merkel made the term “post-factual times” widely known to the general public in her well-received speech on German refugee policy in September 2016. She explained this concept as follows: “The term implies that people are no longer interested in facts, they solely follow their feelings” (Merkel 2016). If greater importance is attached to emotions than to verifiable facts, this begs the question as to whether this is visible not only at the macro-political level but also on a smaller scale. In the 2015 citizens’ survey on the subject of quality of life, the residents of 21 German cities were asked about their personal assessments and opinions regarding local conditions. An opinion is always subjective and hence it inevitably (also) reflects the person’s “emotional setup”. In this respect, the question as to whether citizens assess their city differently to what the statistical facts would suggest is of instant importance.

Public opinion and statistical facts - how do these two concepts match one another? That was the question initially asked. A specimen comparison of six questions from the 2015 coordinated citizens’ survey regarding quality of life in 21 German cities with the corresponding indicators taken from the official statistics does not produce a coherent picture.

A comparison between citizens’ satisfaction with urban green spaces and the statistical indicator entitled “proportion of green space” shows that a corresponding subjective assessment on the part of the citizens need not necessarily harmonise with an objectively high or low value in the official statistics. On the contrary, with regard to this issue there are a number of cities that fall out of line.

If citizens’ satisfaction with healthcare is compared with statistical data on hospital beds and physician densities, a comparatively clear picture emerges: on this issue, the statistical facts tend more to



support public opinion than is the case, for example, with the question regarding green spaces. Nevertheless, exceptions in the form of outliers affirm the rule, here too.

It is a difficult endeavour to statistically measure the integration of foreigners. As an alternative measure, recourse was had here to the “percentage of naturalised persons” indicator in the official statistics. Compared with the assessment of citizens on this subject, no clear picture emerges: a definite correlation exists in the case of less than half of the cities concerned. For the other half of the cities, the correlation between public opinion and the statistical indicator is either too positive or too negative.

As regards the poverty indicator, public opinion corresponds to a large extent with the statistical facts: In most cities, a high ratio of recipients of minimum social security benefits goes hand in hand with a rather negative assessment of urban poverty on the part of citizens, and vice versa.

Public opinion on the labour market enables no clear picture to emerge compared with the data of the German Federal Employment Agency: In less than half of the cities, a positive labour market indicator goes hand in hand with a positive assessment of the labour market, and vice versa. In many cities, public opinion turns out to be more positive or negative than the statistical indicator would suggest.

In many cases, the highly subjective indicator entitled “sense of security in the city”, deriving from the citizens survey, also differs from the objective statistical facts presented by the police crime statistics. In only slightly more than half of the cities, a clear correlation between public opinion and statistical data emerges with regard to this question.

The results show that the subjective citizens’ opinion may differ, sometimes considerably, from the statistical facts. The citizen often sees the realities and problems in the city with eyes that reveal a discrepancy between the latter and what the official figures attest to.

But the author himself also showed in the survey how difficult it is to derive a qualitative point of view from the official statistics: thus, for example, the proportion of green space only says something about the quantity, but not about the quality of green spaces in the city. A similar criticism also applies to most of the other issues.

From the compilation of indicators based on the official statistics, it was also clear to the author that for many of the issues raised in the citizens survey hardly any or even no suitable official data are available. Thus the coordinated citizens survey harbours a potential for providing valuable insights even beyond the official statistics, and in addition also for permitting qualitative statements to be made.