

Soziale Indikatoren zur Stadtentwicklung **— Eine neue Aufgabe der Städtestatistik —**

Im Bereich der planungsrelevanten Statistik ist seit einigen Jahren weltweit eine neue Bewegung zu beobachten; die Sozialindikatorenbewegung. Sie steht in engem Zusammenhang mit den Versuchen, die Attraktivität einer Stadt oder einer Region zu messen bzw. anhand quantifizierbarer Erscheinungen zu skalieren. Dabei wurde die Attraktivität über eine längere Zeit hinweg am wirtschaftlichen Erfolg gemessen, also im wesentlichen an den erzielten Umsätzen, an der Entwicklung der Arbeitsplätze, der Berufseinpenderzahlen usw. Für größere Teilräume, in den letzten Jahren aber auch für Städte, wurde das Bruttosozialprodukt zum wichtigsten Maß für das wirtschaftliche Wachstum. Gerade am Bruttosozialprodukt hat man in den letzten Jahren häufig Kritik geübt. Man hielt den Ergebnissen der Sozialproduktsberechnungen für kreisfreie Städte entgegen, daß sie zwar im Entwicklungsvergleich über einen längeren Zeitraum eine Aussage bieten könnten, in Folge der engen wirtschaftlichen Verflechtungen und Abhängigkeiten jedoch in absoluten Zahlen ausgedrückt von zweifelhaftem Wert seien. Weiter wurde vorgebracht, daß das Bruttosozialprodukt nicht geeignet sei, die in Geld bewertete Produktionsleistung einer Volkswirtschaft innerhalb einer Periode (nach Abzug der Vorleistungen) vollständig zu erfassen. Die Produktionstätigkeit der privaten Haushalte bleibt zwangsläufig unberücksichtigt, wie auch externe Effekte der Produktion, also die sozialen Kosten und Erträge, nicht in die Sozialproduktsberechnung eingehen.

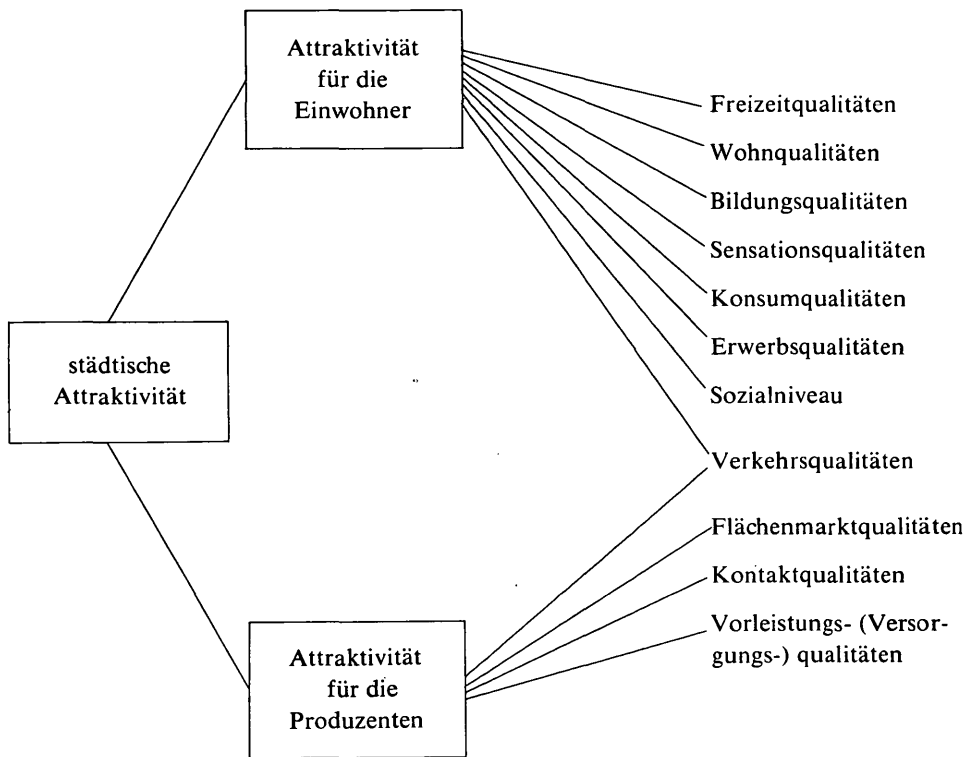
Den wesentlichen Ansatz zur Kritik bot aber die Eindimensionalität des wirtschaftlichen Wachstums und seiner Meßgrößen. Man empfand bald ein wachsendes Unbehagen dabei, Attraktivität eines Wirtschaftsraumes oder einer Stadt ausschließlich am wirtschaftlichen Erfolg zu messen. Man erkannte, daß Wirtschaftswachstum stets mit gesellschaftlichen Entwicklungen verbunden ist, also ein eindimensionaler Indikator aus der Komponente Wirtschaft nicht dazu geeignet ist, das Wohlfahrtsniveau oder die Entwicklung der Lebensqualität einer Gesellschaft umfassend darzustellen. Im Gegenteil wurde beobachtet, daß gerade mit wachsendem wirtschaftlichen Versorgungsgrad die nichtökonomischen Ziele ein stärkeres Gewicht in der Gesellschaft bekamen. Diese Lücke sollen nun soziale Indikatoren gewissermaßen als Ergänzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung schließen helfen. Entsprechend haben auch die Planer, insbesondere solche, die über den Rahmen objektbezogener Planung hinaus sich mit Stadtentwicklungsplanung befassen, konkrete Absichten geäußert, die Sozialindikatoren bzw. die soziale Infrastruktur stärker in ihre Untersuchungen einzubeziehen. Waren in den vergangenen Jahrzehnten, vor allem in der ersten Nachkriegszeit, zahlreiche Technokraten unter den Planern von wirtschaftlichen Erwägungen besessen — sie forderten den heute in fast allen Industrienationen unterhaltenen komplizierten Apparat zur Messung wirtschaftlicher Leistungen — fordert man jetzt die Humanisierung der Planung und glaubt, ihr durch Beachtung von Sozialindikatoren und durch die Messung der Lebensqualität näher zu kommen.

Nun ist es nicht so leicht, auch diese mehr subjektiven und im individuellen Bereich liegenden Erscheinungen zu quantifizieren. Die wirtschaftlichen Leistungen lassen sich bekanntlich viel eindeutiger erheben und in einen Entwicklungsvergleich einbauen. Die Größenordnungen und Richtungen des Veränderungstrends hinsichtlich der Produktivität, der Preise, der Investitionen und ähnlicher Faktoren sind in kurzen Zeitabständen nicht nur für die gesamte Volkswirtschaft, sondern auch für wichtige Regionen, ja sogar Städte bekannt. Mit Hilfe einer Vielzahl von wirtschaftlichen Indikatoren werden im Rahmen laufender Wirtschaftsbeobachtungen „die Gesundheit“ der Wirtschaft, das Tempo ihrer Veränderungen und die Gesamtermittlung des Wandels, das Zusammenwirken wirtschaftlicher Erscheinungen, ermittelt. Im Gegensatz dazu besitzen wir — von einigen Ausnahmen abgesehen — noch keine vergleichbaren und ebenso brauchbaren „sozialen Indikatoren“, durch die wir erfahren können, ob nicht nur die Wirtschaft, sondern auch die Gesellschaft gesund ist. Das beklagt schon Alvin Toffler in seinem Buch „Der Zukunftsschock“^{*)}. Er bemängelt, daß wir keinen Maßstab haben für die „Qualität des Lebens“. Er führt aus, daß wir immer noch keine Skalen besitzen, an denen sich ablesen läßt, ob die Menschen heute einander stärker oder weniger entfremdet sind als früher, ob das Bildungswesen wirksamer geworden ist, ob die kulturellen Gegebenheiten sich positiv entwickeln, oder ob die Höflichkeit und das Miteinander-Auskommen der Menschen zunehme.

Zunächst einmal ist die Aufstellung, Bewältigung und interpretierende Auswertung von Sozialindikatoren, ein technisch wissenschaftliches Problem, mit dem sich die Statistiker — so auch Alvin Toffler — auseinanderzusetzen haben. Auf der Basis ihrer Arbeiten besitzen Sozialindikatoren eine große politische Bedeutung auf der Ebene aller Gebietskörperschaften. Ohne die Sozialindikatorenbewegung wird es schwierig sein, bundes- wie regionalpolitisch auf angemessene Weise langfristige gesellschaftliche Zielsetzungen zu koordinieren. Eine Überwachung der Indikatoren für Veränderungen in der Qualität des Lebens bringt auf jeden Fall die Menschen in hochindustrialisierten Staaten, insbesondere in Ballungsräumen, der Humanisierung des Planungsprozesses erheblich näher.

Das Statistische Bundesamt der Bundesrepublik Deutschland hat sich aufgrund der Bedeutung, die offensichtlich der Sozialindikatorenstatistik künftig zukommen wird, mit diesem Problem auseinandergesetzt und bereits ein Sozialindikatorensystem für die Bundesrepublik aufgestellt, das auf sogenannten gesellschaftlichen Daten (erstmalig für 1973 zusammengestellt) basiert. Sehr starke Beachtung fand die Sozialindikatorenbewegung in einem Land internationaler Begegnungen, das zugleich Sitz zahlreicher internationaler Organisationen ist, nämlich der Schweiz. Vornehmlich die Stadt Zürich ist auf diesem Gebiet tätig geworden und hat einen ausführlichen Indikatorenkatalog entwickelt, der bereits mit Zahlen gefüllt wurde. Dieser Sozialindikatorenkatalog geht umfassend davon aus, daß es primär gilt, die städtische Attraktivität zu messen und zu bewerten. Diesem übergeordneten Begriff sind eine Reihe weiterer Teilattraktivitäten und in der dritten Stufe Qualitäten untergeordnet bzw. bilden durch ihr Zusammenwirken das Maß der städtischen Attraktivität. Dieses Indikatorensystem ist nach folgendem Schema aufgebaut:

^{*)} Alvin Toffler; Der Zukunftsschock, Scherz.— Bern, München, Wien, 6. Auflage 1972.



Das Züricher Modell versucht also, das neue Indikatorensystem nicht völlig aus dem wirtschaftlichen Bezug herauszulösen, sondern gibt in den Attraktivitäten bzw. den Qualitäten für die Produktionsseite auch dieser einen Raum im Gesamtkomplex „Städtische Attraktivität“. Die einzelnen Indikatoren bzw. Qualitäten sind für das erste gesehen nur verbal, aber nicht von ihrer Bedeutung her so ohne weiteres zu bewerten und in ein entsprechendes Schema einzubringen. Sie müssen daher zur Erstellung von Zielerreichungsaussagen gewichtet werden. Die Stadt Zürich ist dazu übergegangen, zunächst einmal für jeden einzelnen Indikator eine normierte Skala von 0 bis 5 zu verwenden. Zum Beispiel bei der Darstellung des Verhältnisses Verkaufsfläche je Einwohner wird die Stufe „unter 0,5 qm“ mit 0 bezeichnet. Es folgen Werte bis 1,5 qm. Alle über dieser Stufe liegenden Zahlen werden mit dem höchsten Wert der Skala, also 5, bewertet.

Für alle Attraktivitätskomponenten liegt dann ein weiteres Gewichtungsschema vor. Alle Einzelindikatoren innerhalb der Qualitäten werden zusammengestellt. Haben sie alle den Höchstwert 5, ergibt sich eine Attraktivität von 100 und damit der volle Zielerreichungsgrad. Je mehr Einzelindikatoren unter dem Wert von 5 liegen, je weiter wird sich die Attraktivitätsziffer von 100 entfernen und damit gewissermaßen in einer Relativzahl (zum Beispiel 80) den Zielerreichungsgrad, der im Augenblick der Messung vorliegt, prozentual repräsentieren.

Aus dem auf der Basis der Züricher Überlegungen und anderer Kataloge bereits anderenorts — zum Teil von der Amtlichen Statistik — aufgebauten Indikatorensystem läßt sich für eine Stadt wie München das folgende System schon mit Daten belegen:

● Wohnqualität

Hier lassen sich aus der letzten Gebäude- und Wohnungszählung, teilweise aus den Fortschreibungsdateien, die auf dieser Zählung basieren, eine Reihe von qualitativ zu

bewertenden Daten zusammenfassen. Es sind vor allem die Wohnungen nach der Art der Ausstattung, dem Baualter, aber auch dem durchschnittlichen Mietniveau.

Die vorgeschlagenen Indikatoren kann man hier etwa wie folgt gliedern:

- Wohnungen mit Bad und Zentralheizung/alle Wohnungen (‰), Stand 1968, nach Bezirken bzw. Bezirksteilen
- nach 19?? (Basisjahr kann noch gewählt werden) gebaute Wohnungen/alle Wohnungen (‰), Stand 1968, nach Bezirken bzw. Bezirksteilen
- durchschnittliches Mietniveau, Stand 1975, Gesamtstadt.

● **Erwerbsqualität**

Grundlage für alle unter diesem Begriff quantifizierbaren Erscheinungen ist die Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung 1970. Hieraus lassen sich die Erwerbstätigkeit der Einwohner sowie das Verhältnis der Arbeitsplätze zu den Erwerbstätigen nach Stadtbezirken und Bezirksteilen mit Daten belegen. Sachlich kann noch zwischen sekundärem und tertiärem Bereich wie nach Frauenarbeitsplätzen und erwerbstätigen Frauen unterschieden werden.

Die vorgeschlagene Gliederung könnte etwa wie folgt aussehen:

- Erwerbstätigkeit/alle Einwohner (‰), Stand 1970, nach Bezirken bzw. Bezirksteilen
- Arbeitsplätze insgesamt/Erwerbstätige 1970, räuml. gegl. wie vorstehend
- Arbeitsplätze sekundär/ " " " " "
- Arbeitsplätze tertiär/ " " " " "
- Arbeitsplätze für Frauen/erwerbstätige Frauen, 1970, räumlich gegliedert wie vorstehend.

● **Konsumqualität**

Dieser Indikator ist schon schwerer in Griff zu bekommen. Vorzuschlagen ist für unsere Stadt zunächst, die Arbeitsplätze im Handwerk der Zahl der Einwohner gegenüberzustellen, ferner die Versorgung der Einwohner durch Ärzte nach Fachdisziplinen, Zahnärzte, Apotheken usw. Möglicherweise könnten auch Anwaltspraxen, Zahl und Fläche der Einzelhandelsgeschäfte und andere ergänzende Daten hier aufgenommen werden. Während in München zur Zeit die Arbeitsplätze im Handwerk und die medizinische Versorgung aktuell erhoben werden, muß bei den anderen Daten (z. B. Einzelhandel) auf die Ergebnisse der letzten AZ von 1970 zurückgegriffen werden.

Wünschenswert wäre noch eine Zusammenstellung der Arbeitsstätten und Beschäftigtenzahlen im reparierenden Handwerk.

● **Freizeitqualität**

Die Freizeitqualitäten sind im Rahmen der Sozialindikatorenstatistik ebenso wie die folgenden Bildungsqualitäten von besonderer Bedeutung. Hier kann nach folgendem Schema vorgegangen werden:

- Spiel-/Sport-/Badeanlagen/Einwohner (m²), aktuell, kleinräumlich
- Parks/Anlagen/Einwohner (m²), aktuell, kleinräumlich
- Kinos/Einwohner, aktuell, kleinräumlich einschl. Sitzplätze in Kinos/Einwohner
- Gaststätten, Restaurants/Einwohner (m²), aktuell, kleinräumlich.

● **Bildungsqualität**

Im Rahmen der Sozialindikatorenstatistik lassen sich schon jetzt hierzu folgende Daten erheben bzw. in Dateien bereitstellen:

- Kindergartenplätze/Untersechsjährige (‰), aktuell, kleinräumlich
- Volksschüler/Klasse, aktuell, kleinräumlich
- Realschüler/Klasse, aktuell, kleinräumlich
- Gymnasiasten/Klasse, aktuell, kleinräumlich

— Theater/Einwohner, aktuell, beliebig nach Fragestellung einschl. Theaterplätze/
Einwohner.

Möglicherweise wird es sinnvoll sein, die Kindergartenplätze später in das Sozialniveau einzubeziehen.

● **Sensationsqualität**

Folgender Katalog ist schon fixiert, die angeführten Dichte- und Verhältniswerte lassen sich u. U. noch erweitern. Ein Beispiel für die Erweiterungsmöglichkeiten ergibt sich neben anderen Quellen auch aus dem Katalog der Strukturdaten der drei westdeutschen Millionenstädte, so wie er im Jahrgang 1975 der „Münchener Statistik“ ab Seite 154 aufgeführt wurde.

- Bevölkerungsdichte, aktuell, kleinräumlich
- Ausländeranteil (‰), aktuell, kleinräumlich
- Kinder/Bevölkerung (‰), aktuell, kleinräumlich
- Jugendliche/Bevölkerung (‰), aktuell, kleinräumlich
- Übersechzigjährige/Bevölkerung (‰), aktuell, kleinräumlich.

● **Sozialniveau**

Im Vordergrund steht hier die Darstellung der Versorgung mit Heimplätzen; statistisch wäre es sinnvoll, wenn die letzten Heimplätze in Relation zu den Übersechzigjährigen jeweils kleinräumlich und nach aktuellen Daten laufend zusammengestellt werden. Weitere Einrichtungen, Heime (u. U., wie oben schon angedeutet, Kindergärten und Kindertagesstätten) könnten ergänzend hinzugefügt werden, ebenso wie Daten aus der Wohngeldstatistik und zu den Leistungen für die offene und geschlossene Fürsorge.

● **Technische Infrastruktur**

In Anlehnung an das Züricher Beispiel kann hier folgendes Tabellengerüst aufgebaut werden:

- an die leitungsgebundene Wärmeversorgung angeschlossene Einwohner im Verhältnis zur Gesamteinwohnerzahl, aktuell, Gesamtstadt
- an die städtische Wasserversorgung angeschlossene Einwohner im Verhältnis zur Gesamteinwohnerzahl, aktuell, Gesamtstadt
- an das städtische Kanalnetz angeschlossene Einwohner im Verhältnis zur Gesamteinwohnerzahl, aktuell, Gesamtstadt.

Weiterhin ist es sinnvoll auch die wichtigsten Daten über die Strom- und Gasversorgung je Kopf oder je Haushalt und die Dichte des öffentlichen Nahverkehrsangebots in diesem Bereich statistisch zu fassen.

Aggregationsstufe wird im allgemeinen der Stadtbezirk bzw. Bezirksteil sein, von den Ausnahmen abgesehen, wo Daten bisher nur für die Gesamtstadt vorliegen. In der weiteren Zukunft könnte daran gedacht werden, die räumliche Differenzierung auf Stadtviertel auszudehnen. Die Viertelgliederung würde aber für eine sinnvolle Sozialindikatorenstatistik die unterste Aggregationsstufe sein.

Es soll schrittweise damit begonnen werden, den Katalog für die einzelnen Qualitäten mit Daten zu füllen und vor allem den eingangs geschilderten Vorbildern und Vorgehen entsprechend in eine Bewertungsskala zu fassen. In der Praxis wird sich zeigen, welche Skalierung für unsere Zwecke am günstigsten ist und wie sich die Sozialindikatorenstatistik noch ausbauen läßt, um das Maß der städtischen Attraktivität, sowohl für die Einwohner, wie auch für die arbeitsplatzschaffenden Institutionen, feststellen zu können. Es ist zu hoffen, daß auch andere Städte solche Grundlagenkataloge zum Aufbau einer Sozialindikatorenstatistik in Angriff nehmen werden, denn der interkommunale Vergleich wird hier noch mehr als bei anderen Grundsatzstatistiken von Bedeutung sein.

Dr. Dh.